

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE

PROJET DE RÉFORME

DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Science politique

Présentée et soutenue le Mercredi 9 Juin 1909, à 1 heure 1/2

PAR

Joseph D'ANGELIS

Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

Suffragants { *MM. SAUZET, professeur*
JACQUELIN, professeur

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1909

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE
PROJET DE RÉFORME
DES CONSEILS DE PRÉFECTURE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Science politique

Présentée et soutenue le Mercredi 9 Juin 1909, à 1 heure 1/2

PAR

Joseph D'ANGELIS



Président : M. BERTHÉLEMY, professeur

Suffragants { *MM. SAUZET, professeur*
JACQUELIN, professeur

PARIS
IMPRIMERIE HENRI JOUVE
15, Rue Racine, 15

1909



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551417_0017

Le Projet de Réforme Des Conseils de Préfecture

CHAPITRE PREMIER

Organisation et compétence actuelles du conseil de préfecture

Avant de résumer les critiques qui ont été adressées aux conseils de préfecture et d'étudier les projets de réforme auxquels elles ont donné lieu, il est nécessaire de dire brièvement quelle est actuellement l'organisation des conseils de préfecture, quelle est leur compétence.

SECTION I

Organisation des conseils de préfecture

Cette organisation, qui est encore aujourd'hui réglementée par la loi du 21 juin 1865, comporte le

minimum de prescriptions : il n'est pas beaucoup de citoyens, ayant reçu une certaine instruction ou ayant quelque peu pratiqué la politique qui ne puissent être légalement investis des fonctions de conseiller de préfecture, qui ne soient déclarés aptes, par conséquent, à trancher toutes les questions litigieuses, administratives ou juridictionnelles, qui rentrent dans les attributions de ces conseils.

Aucune condition d'âge ni d'aptitude n'était imposée par la loi du 28 pluviôse an VIII, pour le recrutement des conseillers. La constitution du 5 fructidor an III fixait bien, pour tous les fonctionnaires de l'administration départementale et par conséquent pour les conseillers de préfecture qui en font partie, la majorité de vingt-cinq ans, mais en fait cette condition n'était pas régulièrement exigée avant la loi du 21 juin 1865, qui a posé dans les termes suivants les conditions d'aptitude auxquelles doivent satisfaire les candidats. « Nul, dit l'article 2 de cette loi, ne peut être nommé conseiller de préfecture s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis, s'il n'est en outre, licencié en droit, ou s'il n'a rempli pendant dix ans au moins des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou bien, s'il n'a été pendant le même espace de temps, membre d'un conseil général ou maire. »

Deux conditions sont donc seules nécessaires, une condition d'âge : vingt-cinq ans, une condition d'apti-

tude : licencié en droit. Mais cette dernière condition peut être remplacée par l'exercice durant dix années, d'une fonction publique ou de certaines fonctions électives. On ne peut être plus large.

Assuré de ne point manquer de candidats, on peut ne les point trop payer. Certes, les fonctions de conseiller de préfecture sont rétribuées. Le traitement qu'il reçoit a varié avec les époques : aujourd'hui il est fixé par le décret du 25 décembre 1861, et il varie suivant la classe à laquelle appartient le conseiller ; celui de la première classe est de 4.000 francs, celui de la seconde de 3.000, celui de la troisième de 2.000. Quant au système suivant lequel les conseillers de préfecture sont répartis entre les classes de leur cadre, c'était d'après le décret de 1861, le système des classes territoriales, c'est-à-dire que la classe était attachée au siège même du conseil ; pour avancer d'une classe à une autre le conseiller devait donc passer d'une préfecture de la classe à laquelle il appartenait à une préfecture de la classe supérieure ; il ne pouvait pas y avoir, en principe, d'avancement sur place.

Ces règles comportaient quelques exceptions : aux termes du décret du 27 mars 1852 le système des classes personnelles pouvait être appliqué, dans certains cas, aux conseillers de préfecture. « Après dix ans de service, dit ce texte, les conseillers de préfecture de la deuxième ou de la troisième classe peu-

vent obtenir le traitement de la classe supérieure sans qu'il soit nécessaire de changer de résidence. » Cette exception, reproduite par le décret du 15 juillet 1855 avait été maintenu par le décret du 15 avril 1877.

Mais le décret du 22 mars 1877 avait déjà apporté à ce système une double dérogation : 1^o il diminuait la durée du service requise pour donner droit à l'avancement sur place ; 2^o il n'exigeait plus que ces services fussent rendus dans la même résidence. Les conseillers de préfecture de deuxième et de troisième classe pourront, après cinq ans de service dans une ou plusieurs résidences, obtenir, sur place, le traitement de la classe supérieure. Les conseillers de préfecture ainsi promus sur place à la deuxième classe pourront, après une nouvelle période de cinq ans, être élevés personnellement à la première classe de leur fonction.

L'évolution commencée par ces textes qui étendent de plus en plus l'exception au principe des classes territoriales a été achevée en 1907. Un décret du 5 novembre 1907 a supprimé toutes les classes territoriales et les a remplacées par les classes personnelles. « La classification des préfectures et des sous-préfectures est supprimée. Les préfets, secrétaires généraux, sous-préfets et conseillers de préfecture sont répartis en trois classes uniquement personnelles, auxquelles correspondent les traitements précédem-

ment alloués aux classes territoriales. » Désormais, donc, depuis 1907, les conseillers de préfecture peuvent avancer sur place, passer d'une classe à une autre sans être obligés de changer de résidence. C'est une bien modeste compensation à la modicité de leur traitement qui est soumis, comme celui des hauts fonctionnaires de l'administration départementale, à diverses retenues.

1° Retenues pour le service des pensions civiles dans les conditions prévues par la loi du 9 juin 1853 ; 2° retenues pour cause de congés, réglées par le décret du 9 novembre suivant ; 3° retenues disciplinaires.

Signalons, enfin, dans la condition des conseillers de préfecture envisagés isolément, une autre particularité, sur laquelle d'ailleurs nous aurons à revenir ; ils sont amovibles quoique chargés de rendre la justice, et au lieu de se trouver dans une situation aussi indépendante que possible, ils sont placés par la loi de la façon la plus complète entre les mains du gouvernement. Celui-ci peut pour n'importe quel motif et même sans motif du tout, suspendre, déplacer, rétrograder, révoquer un conseiller de préfecture : celui-ci n'aura aucun recours. Peu de fonctionnaires dépendent aussi absolument de l'arbitraire gouvernemental ; encore ces fonctionnaires (préfets, sous-préfets) sont-ils presque uniquement des fonctionnaires politiques, sur lesquels on comprend que le gouvernement ait une action des plus puissantes

d'ailleurs et précisément parce qu'ils sont à la merci du gouvernement, ces fonctionnaires ne subissent aucune retenue sur leur traitement. Mais les conseillers de préfecture, magistrats judiciaires, et néanmoins révocables *ad nutum* sont assujettis à la retenue de 5 o/o et la situation qui leur est faite paraît, *a priori*, aussi désavantageuse pour eux-mêmes que pour les justiciables.

Accession aussi large que possible aux fonctions de conseiller de préfecture, modicité de traitement, amovibilité complète, telles sont les trois caractéristiques de la condition personnelle de ces fonctionnaires. Voyons maintenant les dispositions organiques applicables aux conseils de préfecture en tant que corps constitué.

Chaque conseil de préfecture se compose du préfet président, d'un certain nombre de conseillers et du secrétaire général de la préfecture qui remplit les fonctions de commissaire du gouvernement ; à côté de ces fonctionnaires il faut mentionner le secrétaire greffier nommé par le préfet et choisi parmi les employés de la préfecture.

Depuis l'an VIII le nombre des conseillers, dans les diverses préfectures a fréquemment varié. D'après un tableau annexé à la loi du 28 pluviôse an VIII, 29 départements avaient 5 conseillers, 29 autres 4, et 50, 3 conseillers seulement. L'ordonnance du 6 novembre 1817 réduisit uniformément ce nombre à

3 conseillers dans tous les départements ; mais elle fut bientôt rapportée par une autre ordonnance du 1^{er} avril 1820 qui revint à la fixation adoptée en l'an VIII. Cet état de choses modifié une première fois par le décret du 28 mars 1852, le fut une seconde fois par la loi organique du 21 juin 1865 : elle fixe de la façon suivante le nombre des conseillers : 8 membres y compris le président dans le département de la Seine ; 4 membres dans 30 départements et 3 dans les autres. Enfin une loi du 23 mars 1878 a fixé à 9 y compris le président, le nombre des conseillers de préfecture de la Seine.

Le préfet est membre de droit du conseil de préfecture : il le préside quand il assiste aux délibérations, même dans les affaires où le département est en cause ou dans lesquelles il a lui-même formé le pourvoi, sans qu'il puisse être récusé. Sa voix est prépondérante en cas de partage, sans qu'il ait à distinguer suivant la nature des affaires soumises au conseil. Cette opinion, toutefois, n'est pas unanimement acceptée et des auteurs se basant sur l'article 3 de l'arrêté du 14 fructidor an IX qui prévoit le cas où il y a lieu d'appeler un membre du conseil général pour vider un partage, estiment que le préfet n'a pas voix prépondérante lorsque le conseil statue au contentieux (1). C'est donner à ce texte une portée qu'il

1. Berthélemy. *Droit administratif*, III, p. 307.

n'a pas, il vise uniquement le cas où la majorité absolue des suffrages ne peut être obtenue, soit que chacun des 3 membres, y compris le président, émette une opinion différente, soit que sur 5 conseillers siégeant, il se forme trois opinions, dont chacune obtient 2 voix. Ces cas constituent les seules hypothèses où il pourrait y avoir, encore aujourd'hui, partage par suite de l'interdiction de délibérer en nombre pair (1).

Chaque année un décret du chef de l'Etat désigne, pour chaque département, celui de la Seine excepté, un conseiller de préfecture chargé de présider le conseil en cas d'absence ou d'empêchement du préfet. Dans la pratique, ce vice-président est le président effectif du conseil de préfecture.

Les fonctions du ministère public près le conseil de préfecture sont remplies par le secrétaire général de la préfecture qui prend le titre de commissaire du gouvernement. Elles peuvent l'être également par un auditeur au conseil d'Etat attaché à la préfecture (2), par le conseiller de préfecture dernier inscrit, appelé en vertu de l'ordonnance du 29 mars 1821, à remplacer le secrétaire général absent ou empêché. A Paris les fonctions de ministère public sont remplies par les commissaires du gouvernement

1. Bequet. *Département*, n° 605.

2. Loi du 20 juin 1865, art. 8.

qui n'exercent aucune attribution de l'administration active. Aux termes de l'article 2 du décret du 28 juillet 1881, qui régit actuellement la matière, les commissaires du gouvernement près le conseil de préfecture de la Seine sont choisis parmi les auditeurs au conseil d'Etat ou à défaut parmi les candidats remplissant les conditions requises pour être nommé conseiller de préfecture.

La réunion des conseillers de préfecture en conseil est régie par l'article 8 de la loi du 28 pluviôse an VIII, par l'arrêté du 19 fructidor an IX, par le décret du 16 juin 1808 et enfin par la loi du 22 juillet 1889.

Il résulte de l'ensemble de ces dispositions :

1° Que le préfet a entrée au conseil de préfecture, qu'il prend part aux délibérations, et est, de droit, président lorsqu'il assiste aux séances ;

2° Que le conseil, qu'il siège, comme corps consultatif ou comme tribunal administratif, n'est constitué qu'autant que les membres prescrits sont au moins au nombre de trois ;

3° Que le préfet, lorsqu'il assiste à la séance, compte pour compléter le nombre des membres nécessaires pour délibérer, sans qu'il puisse cependant, bien qu'il ait voix prépondérante, remplacer plus d'un seul membre ;

4° Que les arrêtés doivent être, sous peine de nullité, rendus par un nombre impair de conseillers ;

dans le cas où quatre membres du conseil auraient assisté à l'audience, le président doit veiller à ce que les 3 membres qui ont été désignés pour siéger dans l'affaire, prennent seuls part au délibéré ;

5° Qu'en cas d'insuffisance de membres, les membres restants désignent, à la pluralité des voix, un des membres du conseil général pour siéger avec eux, mais leur choix ne peut jamais se porter sur les membres titulaires ou suppléants des tribunaux judiciaires qui font partie du conseil général. Cette prohibition ne doit pas être étendue aux auxiliaires des corps judiciaires (greffiers, avoués, avocats) qui bien qu'attachés aux cours et tribunaux n'en font pas à vrai dire partie. En dehors de cette prohibition, aucune autre condition n'est requise des conseillers généraux suppléants éventuels, et les conseillers de préfecture ne sont pas astreints, lorsqu'ils les désignent, à suivre l'ordre de leur ancienneté ou à choisir ceux qui ont le diplôme de licencié en droit ;

6° Qu'en cas de partage sur le choix des suppléants, la voix du président est prépondérante ou en son absence, celle du vice-président ;

7° Que si tous les membres du conseil sont simultanément empêchés, ils sont suppléés par un nombre égal de conseillers généraux, de telle sorte qu'on aboutit à cette anomalie d'une juridiction composée, en majorité, ou même en entier, de membres qui lui sont étrangers et dont on n'exige aucune condition de

capacité, autre que celle d'avoir été choisis par un corps électoral politique.

En résumé, prépondérance, au moins théorique, du préfet dans le conseil de préfecture, composition instable de ce conseil, et possibilité de suppléance des membres de ce conseil par des élus exclusivement politiques et ne présentant aucune garantie de capacité : tels sont les traits qu'il importe de retenir de l'organisation des conseils de préfecture.

SECTION II

Attributions des conseils de préfecture

A ces juges qui n'offrent aucune garantie de connaissances spéciales ni d'indépendance, à ce tribunal présidé par le préfet et qui peut n'être composé que de conseillers généraux, la loi a conféré des attributions d'une infinie variété.

I. — Avant d'entrer dans l'énumération rapide de ces attributions, une remarque s'impose : le conseil de préfecture est une juridiction d'attribution, c'est-à-dire qu'il n'est compétent que dans les litiges dont la connaissance lui a été expressément dévolue. Il diffère ainsi profondément du tribunal civil, du conseil d'Etat, des conseils du contentieux des colonies, ces trois juridictions, en effet, chacune dans leur sphère, sont des tribunaux de droit commun, c'est-à-dire

qu'à l'inverse des juridictions d'attribution, elles sont compétentes pour juger toutes les affaires qui n'ont pas été attribuées à d'autres tribunaux par des lois spéciales.

Le conseil de préfecture ne peut statuer que sur les matières qui lui ont été expressément réservées : ces matières sont aussi nombreuses que diverses.

Il n'en était point ainsi au début, en l'an VIII, les attributions des conseils de préfecture étaient très limitées par la loi du 28 pluviôse an VIII, « contentieux des contributions directes, contentieux des travaux publics (expropriations, dommages, marchés), difficultés qui peuvent s'élever en matière de grande voirie » (1) autorisation de plaider, contentieux des domaines nationaux, telles étaient les seules attributions primitives des conseils de préfectures. La liste en est vite épuisée.

Elle a été considérablement augmentée depuis lors. Certes, quelques-unes de ses premières attributions ont été enlevées au conseil de préfecture, telle notamment, la compétence en matière d'expropriation ; d'autres ont été énormément réduites, telle la compétence en matière d'autorisation de plaider ; mais en réalité quelle quantité énorme d'attributions nouvelles lui a été conférée... !

1. Encore aujourd'hui on n'est pas d'accord sur le sens qu'il convient de donner à cette phrase de la loi du 28 pluviôse an VIII.

Ce sont d'abord des attributions administratives, à mesure que la décentralisation faisait des progrès, que l'on confiait aux corps locaux élus un plus grand pouvoir de décision sur les affaires locales, il devenait nécessaire de surveiller de près ces décisions, d'assurer une tutelle étroite sur la gestion des intérêts locaux. dans la plupart des cas, le préfet était investi de ce devoir de tutelle. Mais il ne l'exerçait pas seul, on lui adjoignait le conseil de préfecture, il ne pouvait statuer qu'après l'avis de ce conseil : ainsi la décentralisation administrative a été la première cause de l'extension des attributions des conseils de préfecture.

La décentralisation a été la seconde. A mesure en effet que les préfets ont été investis de pouvoirs de décision plus considérables, ils ont été surchargés de besogne. On a pu craindre que le soin d'expédier les affaires purement administratives courantes, ne les empêchât de se consacrer suffisamment à la direction générale des affaires de leur département, on leur a donc permis de se faire suppléer par les conseillers de préfecture dans un très grand nombre de cas.

La décentralisation nous apparaît donc comme une cause importante qui a sans cesse accru le rôle des conseils de préfecture depuis leur création.

Ces conseils n'ont pas seulement reçu un nombre sans cesse croissant d'attributions administratives : leur compétence juridictionnelle s'est accrue dans de

plus importantes proportions encore. La liste des principaux textes qui ont ainsi étendu et développé la compétence des conseils de préfecture a été dressée par M. Lavallée (1) : loi du 23 floréal an X (contravention de grande voirie), loi du 2 ventôse an XII (partage de biens communaux), décret du 23 prairial an XII (marché pour le service des pompes funèbres), loi du 9 ventôse an XIII (plantation des routes et chemins vicinaux et anticipation sur ces chemins), loi du 16 septembre 1807 (dessèchement des marais et travaux de salubrité), loi du 21 avril 1810 (indemnités pour recherches antérieures aux concessions des mines), décret du 15 octobre 1810 (ateliers dangereux, incommodes et insalubres), décret du 10 avril 1812 (police des ports maritimes de commerce), loi du 13 juillet 1819 (servitudes imposées autour des places fortes), ordonnance du 22 avril 1823 et loi du 18 juillet 1837 (jugement des comptes des receveurs municipaux), Code forestier promulgué en 1828 (diverses contestations), loi du 21 mars 1831 (élections municipales), loi du 23 juin 1833 (élections au conseil général et au conseil d'arrondissement) (2), loi

1. Lavallée. *De la proposition de suppression des conseils de préfecture de M. le Député Morlot*, 7,4,5.

2. Les dispositions de cette loi, relatives au jugement des protestations contre les élections au conseil général, abrogées pour le reste de la France, sont encore applicables au département de la Seine.

du 21 mai 1836 (chemins vicinaux), loi du 27 avril 1838 (assèchement des mines), loi du 31 juin 1838 (contributions des hospices aux dépenses des aliénés), loi du 15 juillet 1845 (police des chemins de fer), loi du 13 avril 1850 (logements insalubres), loi du 30 mai 1851 (police de roulage), décret du 27 décembre 1851 (dégradation des lignes télégraphiques), loi du 1^{er} juin 1853 (élections des conseils de prud'hommes), décret du 10 avril 1833 (bornage des zones défensives autour des places fortes et contraventions), loi du 22 juin 1854 (servitudes autour des magasins à poudre), loi du 14 juillet 1856 (interdiction de de travaux à proximité d'une source d'eaux minérales), loi du 28 mai 1858 (interdiction de construire des digues dans les vallées submersibles), loi du 21 juin 1865 (attributions contentieuses précédemment déferées au préfet en conseil), loi du 21 juin 1865 (associations syndicales), loi du 31 mai 1865 (indemnité pour privation des droits de pêche), loi du 2 avril 1875 (élections des délégués sénatoriaux), loi du 15 avril 1871, 12 août 1876, 5 avril 1884 (élections des maires et des adjoints), loi du 8 juillet 1890 (élections des délégués mineurs), loi du 15 juillet 1893 (domicile de secours des individus bénéficiant de l'assistance médicale gratuite), loi du 15 février 1902 (assainissement et hygiène publique), loi du 15 juin 1906 (conducteur d'énergie électrique), loi du 14 juillet 1906 (domicile de secours des vieillards infirmes et incurables assistés), loi du 19 février

1908 (élections des membres des Chambres de commerce). Nous en passons et ne parlons pas des nombreuses dispositions relatives aux conseils de préfecture dans les lois sur les impôts directs et taxes assimilées.

II. — Parmi cet amoncellement de textes peut-on trouver quelques pensées directrices, qui aient servi de guide au législateur, et qui puissent nous aider à opérer une classification rationnelle des attributions actuelles des conseils de préfecture ? Il n'en est point.

On divise ordinairement les attributions des conseils de préfecture en attributions contentieuses et attributions administratives.

Parmi les premières, une quantité assez considérable d'attributions se groupent facilement sous un certain nombre de rubriques distinctes.

1° Ce sont d'abord toutes les attributions relatives au contentieux des contributions directes. Tandis que les difficultés auxquelles donne lieu la perception des contributions indirectes sont en principe de la compétence des tribunaux ordinaires, celles qui surgissent à l'occasion de la perception des impôts directs constituent un contentieux exclusivement dévolu au conseil de préfecture. Cette distinction n'est pas de date récente ; énoncée par les lois de l'époque révolutionnaire qui réservaient aux directeurs de district, sauf appel aux directeurs de département, le contentieux des contributions directes, elle

a été maintenue en l'an VIII ; la loi de pluviôse an VIII, en effet, a transporté ce contentieux au conseil de préfecture qui seul aujourd'hui a qualité pour statuer sur les demandes en décharge ou réduction présentées par les contribuables en ce qui concerne les contributions directes proprement dites et les taxes des biens de mainmorte ; sur les états des cotes indûment recouvrées par le percepteur, sur les demandes d'inscription au rôle, sur les demandes de mutation de cotes dans certains cas prévus par la loi, sur les demandes de dégrèvement des contributions foncières pour cause de vacance dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus, en ce qui concerne le cadastre, sur les réclamations relatives au classement des immeubles.

Cette compétence a été étendue naturellement aux réclamations contentieuses relatives aux taxes dont le recouvrement s'opère dans la même forme que les contributions directes et qu'on appelle pour ce motif taxes assimilées, peu importe du reste, que ces taxes soient perçues au profit de l'Etat, des communes, d'établissements publics ou d'associations syndicales : la règle est toujours la même.

Parmi les taxes perçues au profit de l'Etat, citons les redevances sur les mines, minières et carrières, la taxe pour la vérification des poids et mesures, le droit pour l'inspection des officines de pharmacie et

des magasins de droguiste, la taxe sur les chevaux et voitures, la taxe sur les billards, etc.

Au profit des communes sont perçues les prestations en nature pour la confection et l'entretien des chemins vicinaux et ruraux, les subventions imposées aux propriétaires de mines et forêts et aux industriels qui ont causé par leurs transports des dégradations extraordinaires aux chemins vicinaux, la taxe sur les chiens, la taxe de pavage, de balayage, etc., les taxes de pâturages, d'affouage, etc.

Sont perçus au profit d'établissements publics le droit des pauvres sur les billets d'entrée dans les spectacles et dans les lieux de réunion et de fête où l'on est admis en payant ; les taxes pour les dépenses des bourses et Chambres de commerce.

Mentionnons enfin les taxes établies pour les travaux d'intérêt collectif ; ce sont celles qui ont pour objet de subvenir aux travaux d'assèchement des mines, la taxe d'arrosage au profit des concessionnaires des travaux d'irrigation, etc.

La compétence des conseils de préfecture ne peut porter que sur les difficultés relatives à l'assiette et à la perception des contributions directes, ainsi qu'à la légalité du titre en vertu duquel cette perception est opérée. S'il s'agissait d'apprécier la validité des poursuites exercées, l'étendue du privilège du Trésor, ou l'exercice en répétition dirigée contre les agents du fisc en cas de recouvrement de

contributions non autorisées par la loi, ce serait aux tribunaux judiciaires qu'il appartiendrait alors de statuer.

La règle d'après laquelle les contentieux des contributions indirectes est du ressort des tribunaux judiciaires souffre un certain nombre d'exceptions dont quelques-unes sont généralement justifiées par cette circonstance que le recouvrement s'en effectue au moyen d'un rôle nominatif rendu exécutoire par le préfet : c'est ce qui a lieu notamment pour le recouvrement des sommes dues, sur les quantités manquantes, par les agriculteurs autorisés à planter du tabac ; aussi ces cultivateurs sont-ils recevables à porter devant le conseil de préfecture leurs réclamations sur les résultats des décomptes de leurs fournitures et plantations.

2° Voici un second groupe d'affaires dont la compétence est attribuée aux conseils de préfecture, ce sont tous les procès dans lesquels est intéressée la grande voirie. En cette matière la compétence des conseils de préfecture est à la fois contentieuse et répressive, ils ont le double pouvoir de faire cesser l'usurpation et de punir la contravention commise en condamnant à l'amende.

Au contentieux, ils prononcent définitivement la réintégration du sol à la route, lorsqu'il y a eu anticipation sur la largeur légale de la voie ; ils jugent les contestations entre les propriétaires riverains et

l'administration pour le remboursement des frais de plantations effectuées d'office, ils statuent sur les difficultés élevées entre les riverains pour la répartition des frais de pavage dans les traverses de villes, bourgs et villages.

Au point de vue répressif, les conseils de préfecture fonctionnent en matière de grande voirie, comme tribunaux administratifs de police correctionnelle ; leur compétence ne s'étend qu'aux contraventions qui affectent l'état matériel de la voie publique ou bien y empêchent la libre circulation. Les pénalités à appliquer par le conseil de préfecture, sont pour la plupart édictées par les anciens règlements : elles consistent soit dans l'amende, soit dans l'emprisonnement. Le conseil d'Etat, partant de cette idée que la liberté est placée sous la sauvegarde de l'autorité judiciaire, a toujours refusé au conseil de préfecture le droit de prononcer cette seconde peine ; il ne peut donc prononcer d'autre peine que l'amende.

Par assimilation avec la grande voirie, la loi accorde également au conseil de préfecture une compétence à la fois contentieuse et répressive en matière de servitudes militaires, lignes télégraphiques et conducteurs électriques.

En matière de petite voirie, il a été décidé après de longues hésitations que les conseils de préfecture sont compétents pour faire cesser les usurpations

commises sur les chemins vicinaux mais que les tribunaux de simple police peuvent seuls prononcer l'amende. La compétence du conseil en cette matière ne tend qu'à la restitution du sol occupé et au rétablissement des lieux dans leur état primitif : elle n'est jamais répressive.

3° Le conseil de préfecture se prononce sur les difficultés qui peuvent s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics et d'administration concernant le sens ou l'exécution des clauses de leurs marchés, sur les réclamations des particuliers qui se plaindraient de torts et dommages provenant du fait personnel des entrepreneurs et non du fait de l'administration, sur les demandes et contestations concernant les indemnités dues aux particuliers à raison des terrains fouillés pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics (1).

La portée de ce texte est aussi générale que possible. L'expression « travaux publics » s'applique non seulement aux travaux ordonnés par l'Etat, mais encore aux travaux exécutés pour les départements, les communes, les établissements publics, non en vue de leur patrimoine privé, mais dans un but d'utilité publique. C'est ce caractère d'utilité publique qui fixe la compétence des conseils de préfecture.

1. Loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, § 2.

Le contentieux des travaux publics peut donc être divisé en trois parties distinctes : 1° les difficultés qui s'élèvent entre l'administration et les entrepreneurs sur l'interprétation des clauses de leurs marchés : 2° les réclamations des tiers relativement aux préjudices à eux causés par les travaux publics, enfin les questions d'indemnités dues aux particuliers à raison des terrains fouillés, ou occupés pour la confection des travaux publics.

Pour si étendue que soit en la matière la compétence du tribunal administratif, elle ne va pas cependant jusqu'à l'autoriser à rien entreprendre contre la compétence de l'administration active. S'il a l'appréciation des dommages-intérêts et des réparations pécuniaires qui peuvent être dues à l'entrepreneur par suite du tort causé et de la violation du contrat, il ne lui appartient pas cependant de se substituer à l'administration, ni de réformer la décision qu'elle aurait pu prendre, telle par exemple que la résiliation d'un marché ou la mise en régie des travaux. Son rôle étant limité aux matières contentieuses, il excéderait ses pouvoirs en prenant des mesures que l'administration active a seule qualité pour ordonner, notamment l'exécution, la suspension et la destruction de travaux. Mais sa compétence doit s'appliquer même aux faits postérieurs à l'exécution, aux actions en responsabilité dirigées contre l'entrepreneur.

4° Le conseil de préfecture a une compétence générale en matière de ventes domaniales. On sait quelle est la raison qui a fait attribuer, sous la Révolution et en l'an VIII, ce contentieux aux tribunaux administratifs : la République voulait donner des garanties exceptionnelles aux acquéreurs de ces biens, tant pour soutenir la valeur des assignats, dont ils étaient le gage, que pour favoriser la diffusion des propriétés provenant de l'ancien domaine ou des biens du clergé et des émigrés qui avaient été réunis. De là le régime exceptionnel de ces ventes : l'Etat conférant aux acquéreurs les droits qui n'auraient jamais pu naître d'un contrat de vente de droit civil. Quant à la compétence attribuée au conseil de préfecture, elle s'appliquait à deux classes distinctes de contestations : 1° aux contestations entre l'Etat et les acquéreurs de bien nationaux, concernant le sens et l'exécution des actes de vente ; 2° à celles qui s'élevaient entre l'Etat et les tiers concernant les droits réels prétendus par ces derniers sur les biens nationaux aliénés.

Sous la Restauration cette compétence fut modifiée partiellement. La charte de 1814 n'ayant pas reproduit les dispositions exceptionnelles des constitutions de l'an III et de l'an VIII qui transformaient en actions en indemnité contre l'Etat les réclamations élevées par les tiers contre les acquéreurs des biens nationaux, on en conclut que ces réclamations fai-

saient retour aux tribunaux et que la juridiction administrative ne restait compétente que sur les questions d'exécution, d'interprétation et de validité des ventes nationales s'élevant entre l'administration et les acquéreurs.

Mais que devait-on décider à l'égard des ventes postérieures à 1814 ? Elles ne constituaient plus des ventes nationales, dans le sens des lois révolutionnaires, mais des ventes domaniales et aucun intérêt politique ou même général ne pouvait justifier l'attribution de leur contentieux aux conseils de préfecture.

La jurisprudence s'est cependant fixée dans le sens de cette attribution.

Le conseil de préfecture est donc actuellement compétent sur tous les litiges qui s'élèvent entre l'Etat et les acquéreurs de ses biens : mais il n'est compétent ni sur les contestations qui surgissent entre les tiers et ces acquéreurs, ni sur les litiges provoqués par la vente d'immeubles dans lesquels l'Etat joue le rôle d'acheteur, ni sur les difficultés relatives à l'interprétation et à l'exécution des contrats autres que la vente, par exemple des baux et des échanges. A plus forte raison le conseil de préfecture n'est-il pas compétent pour retenir les actions en revendication directement intentées par l'Etat ou contre lui.

5° Il est une dernière matière sur laquelle le conseil

de préfecture a une autorité presque exclusive, c'est le contentieux électoral ; de l'ensemble des textes qui régissent la matière paraissait se dégager une tendance nettement marquée à donner aux conseils de préfecture une compétence tout à fait générale sur ce contentieux. Mais des lois récentes sont venues paralyser cette évolution, de telle sorte qu'aujourd'hui le conseil de préfecture, nonobstant l'étendue de ses attributions, n'est encore qu'une juridiction spéciale en matière contentieuse électorale. Il ne peut donc statuer que sur les contestations dont la connaissance lui est conférée par des dispositions expresses de loi : 1° contentieux des élections des conseillers d'arrondissement ; 2° des conseillers municipaux, et, par voie d'interprétation, des maires et adjoints ; 3° des délégués et suppléants nommés par les conseils municipaux pour participer à l'élection des sénateurs ; 4° des membres des commissions syndicales instituées pour représenter la section de commune ; 5° réclamation des conseillers municipaux déclarés démissionnaires par le préfet pour cause d'incompatibilité ou de motif d'exclusion survenu depuis l'élection ; 6° contentieux des élections des membres des Chambres de commerce. (Loi du 19 fév. 1908.)

Sont soustraits, par suite, à la compétence du conseil de préfecture : 1° le contentieux des élections au conseil général. Ce contentieux a successivement appartenu au conseil de préfecture de 1833 à 1871 ;

au conseil général lui-même d'après la loi du 10 août 1871, enfin la loi du 31 juillet 1873 l'a attribué au conseil d'Etat en premier et dernier ressort ; 2° le contentieux des élections des membres des tribunaux de commerce, des conseils de prud'hommes, des conseils consultatifs du travail, qui appartient à la Cour d'appel.

6° Signalons, enfin, pour terminer cette brève énumération des attributions contentieuses des conseils de préfecture, deux matières, sur lesquelles il n'a qu'une compétence moins étendue mais qu'il importe de noter, parce que nous aurons plus tard l'occasion d'en parler.

C'est, en premier lieu, sa compétence en matière de comptabilité publique ; les conseils de préfecture ont compétence pour épurer les comptes des receveurs des communes, hospices, hôpitaux et autres établissements de bienfaisance, dont le revenu n'excède pas 30.000 francs. Ils sont aussi chargés d'épurer, dans les mêmes conditions, les comptes des revenus des associations syndicales autorisées.

Ils statuent enfin, sur la comptabilité des individus qui, sans être comptables se sont indûment immiscés dans le maniement des deniers publics.

En second lieu, la compétence des conseils de préfecture s'étend à la matière des établissements classés dangereux, insalubres et incommodes. Le conseil de préfecture connaît, au contentieux, 1° pour les éta-

blissements des deux premières classes, des oppositions faites par les particuliers aux autorisations d'ouvrir de tels établissements. 2^o Pour les établissements de la troisième classe du recours de l'entrepreneur contre le refus de l'autorisation et de celui des tiers.

III. — Il faut dire maintenant quelques mots des attributions administratives des conseils de préfecture. Ces attributions sont de trois sortes : attributions proprement consultatives ; décisions administratives non contentieuses ; attributions individuelles des conseillers.

1^o Les attributions consultatives des conseils de préfecture leur ont été confiées par une série de dispositions législatives ou réglementaires sans liens et sans méthode, mais à ce point nombreuses que ces conseils sont actuellement des conseils permanents du préfet. A ce titre ils peuvent toujours être appelés à délibérer sur les matières dont la connaissance appartient aux préfets ; dans certains cas, ils doivent nécessairement être consultés. Mais que la consultation soit facultative ou obligatoire, cela ne change pas le caractère de l'opinion émise qui reste un simple avis dont le préfet peut à son gré, tenir ou ne pas tenir compte. C'est lui seul qui prononce sous sa responsabilité, et l'arrêté qui intervient est un arrêté préfectoral et non un arrêté de conseil de

préfecture : autrement dit c'est un arrêté du préfet en conseil de préfecture.

Ces notions ont été pendant longtemps contestées. Des auteurs considérables ont soutenu que chaque fois que le législateur avait employé la formule impérative « le préfet statuera en conseil de préfecture » il avait eu la pensée que la décision à intervenir devait être l'œuvre du conseil de préfecture lui-même, plutôt que l'œuvre du préfet (1). La cause de cette erreur est facile à saisir, le préfet étant le président du conseil de préfecture, on pouvait croire que le législateur employait indifféremment et comme synonyme, l'expression d'arrêté du conseil de préfecture et celle d'arrêté du préfet en conseil de préfecture. Cette interprétation semblait autorisée d'ailleurs par le législateur lui-même qui, dans certains cas, avait reconnu la synonymie des deux formules : c'est ainsi que l'arrêté du 8 prairial an XI porte, dans son article 15, que les contestations relatives au paiement de l'octroi de navigation seraient soumises en appel au préfet qui prononcera en conseil de préfecture, conformément à la loi du 30 prairial an X. Or cette loi de l'an X attribue expressément la décision des mêmes contestations aux conseils de préfecture : ce sont donc ceux-ci seuls, qui par des arrêtés, ont droit de décision. Aujourd'hui d'ailleurs

1. Macarel. *Tribunaux administratifs*, n° 59.

le vocabulaire est définitivement fixé : quand la loi attribue la décision d'une affaire au conseil de préfecture, c'est celui-ci seul qui statue ; quand elle l'attribue au préfet en conseil de préfecture, c'est le préfet qui statue, le conseil n'ayant qu'un simple droit d'avis.

Dans quels cas le conseil de préfecture doit-il donc être consulté ? Bien que les lois spéciales qui prescrivent cette consultation ne laissent apparaître aucune règle systématique, on peut, d'une façon générale, affirmer que les préfets sont tenus de demander l'avis du conseil de préfecture dans toutes les affaires importantes où ils agissent en qualité de représentants des intérêts locaux, tandis qu'ils ne le sont pas quand ils agissent comme représentants du pouvoir central. C'est ainsi, sans qu'il soit possible d'énumérer ici tous les cas dans lesquels cette consultation est obligatoire, que le conseil de préfecture doit être consulté par le préfet quand il s'agit d'annuler une délibération prise par un conseil d'arrondissement hors de ses réunions légales, de déclarer la nullité de droit des délibérations des conseils municipaux concernant les baux de plus de dix-huit ans, les aliénations et échanges de propriétés communales, les transactions mobilières et immobilières, d'établir d'office un budget communal dans le cas où ce budget n'aurait pas été définitivement réglé avant le commencement de l'exercice, et s'il n'y avait au-

cun budget antérieurement voté, d'inscrire d'office au budget communal l'allocation nécessaire pour une dépense obligatoire, si le conseil municipal a refusé de la voter, ou n'a pas voté une somme suffisante : d'ordonnancer sur le refus du maire, une dépense autorisée et liquide, etc.

2° Le cas où le conseil de préfecture est investi d'un pouvoir de décision administrative, ne présentant aucun caractère juridictionnel est celui où il autorise une commune, un établissement public, ou un contribuable, au nom d'une commune, à ester en justice.

Antérieurement à 1905, le rôle des conseils de préfecture en cette matière, était très étendu, les communes et certains établissements publics ne pouvaient plaider sans avoir, au préalable, été autorisés par lui. Cette nécessité d'une autorisation s'imposait non seulement aux communes (loi du 5 avril 1884), mais aussi aux hospices et aux établissements de bienfaisance (arrêté du 7 messidor an IX), aux fabriques (décret du 30 décembre 1802), aux menses curiales et épiscopales, fabriques et séminaires (décret du 6 novembre 1813), aux consistoires protestants (ordonnance du 28 mai 1834), aux consistoires israélites (ordonnance du 25 mai 1884).

Les communes et sections de communes ne pouvaient ester en justice sans l'autorisation du conseil de préfecture, qu'elles jouassent le rôle de deman-

deresses ou de défenderesses, que l'action exercée par elles ou contre elles ait été une action réelle, personnelle ou mixte, que l'adversaire ait été l'Etat ou un particulier, que l'instance ait été engagée devant la juridiction civile, commerciale ou correctionnelle. Cette règle souffrait des dérogations : l'autorisation n'était pas exigée lorsque l'affaire était de la compétence de la juridiction administrative, lorsqu'il s'agissait d'une action possessoire ou de certains actes conservatoires, enfin, lorsqu'il s'agissait d'une demande accessoire ou incidente.

Le conseil était tenu de se prononcer dans le délai de deux mois : cependant la loi de 1886 avait fait un premier pas vers la suppression de la nécessité de l'autorisation, en décidant que, faute par le conseil de statuer dans le délai qui lui était assigné, son silence équivaldrait à une autorisation tacite.

Lorsqu'un contribuable voulant user de la faculté que lui donne l'article 123 de la loi municipale, d'exercer, à ses risques et périls, une action appartenant à la commune, et que celle-ci préalablement appelée à en délibérer, refusait ou négligeait d'exercer, il devait être également muni de l'autorisation préalable du conseil de préfecture. Cette autorisation avait le même effet que celle qui était accordée à la commune. Toutefois elle devait toujours être expresse, et était exigée dans tous les cas, même

dans ceux où la commune était affranchie de la nécessité de la demander.

Les établissements publics, soumis à la nécessité de l'autorisation de plaider étaient, en général, assujettis aux mêmes règles que la commune. Il y avait, cependant, deux différences importantes. La première, applicable à tous les établissements publics, consistait en ce que, pour eux, l'autorisation de plaider devait toujours être expresse, l'autorisation tacite résultant du silence prolongé du conseil de préfecture pendant un délai de deux mois n'était prévue que par la loi de 1886, et était par suite spéciale aux communes. La seconde était applicable seulement aux établissements publics religieux, à la différence de ce qui avait lieu pour les établissements publics hospitaliers qui étaient assimilés aux communes, les établissements religieux n'avaient besoin de se pourvoir d'une autorisation qu'au début de l'instance : cette autorisation suffisait pour les diverses phases du procès et pour les différents degrés de juridiction (1).

Ce régime a été profondément modifié en 1905, et le rôle du conseil de préfecture a singulièrement diminué. D'une part, en effet, la loi du 8 janvier 1905 a supprimé pour les communes la nécessité de se munir d'une autorisation avant tout procès ; elles

1. Bequet. *Département*, III.

plaident désormais librement, de plus, les établissements communaux de bienfaisance sont affranchis de cette même nécessité, à la condition que leurs représentants légaux, c'est-à-dire la commission administrative, aient consulté le conseil municipal et que celui-ci ait donné un avis favorable.

Ainsi aux termes de la loi du 8 janvier 1905, l'autorisation de plaider n'est plus obligatoire que pour le contribuable qui veut exercer l'action de la commune et pour les établissements communaux de bienfaisance, quand ils sont en désaccord avec le conseil municipal (1).

D'autre part, la loi du 9 décembre 1905, sur la séparation des Eglises et de l'Etat, a supprimé tous les établissements publics du culte : les personnes morales ayant un caractère confessionnel qui subsistent actuellement sont des personnes privées, naturellement affranchies d'une autorisation quelconque pour ester en justice.

Ainsi par l'effet de deux lois se trouvent considérablement réduites les attributions administratives contentieuses du conseil de préfecture.

3° Arrivons, enfin, aux attributions individuelles

1. L'autorisation de plaider subsiste encore aujourd'hui pour la ville de Paris, car la suppression de la nécessité de cette autorisation a été faite sous forme d'une modification à la loi de 1884 qui n'est pas applicable à Paris.

des conseillers de préfecture : c'est, d'abord, la suppléance légale du préfet : en cas de vacance de la préfecture par suite de décès, démission, révocation du titulaire, le doyen des conseillers de préfecture prend de droit l'administration du département. En cas d'absence ou de simple empêchement, le préfet peut, à son choix, déléguer son autorité soit à un conseiller de préfecture, soit au secrétaire général. A défaut de délégation, l'administration du département revient, en ce cas, comme dans le précédent, au conseiller premier inscrit dans l'ordre du tableau.

C'est le conseiller de préfecture, dernier inscrit au tableau, qui remplace de droit le secrétaire général lorsque ce fonctionnaire est absent, empêché ou chargé par délégation des fonctions de préfet.

Le préfet peut aussi déléguer un conseiller pour présider à sa place les jurys de concours et le remplacer dans certaines opérations administratives telles que les adjudications domaniales ou de travaux publics, pour procéder à des actes prescrits par la loi que des maires refuseraient ou négligeraient d'accomplir, etc.

La loi du 21 mars 1905 sur le recrutement de l'armée réserve au préfet la présidence du conseil de revision : à son défaut, le conseil de revision est présidé par le secrétaire général et, exceptionnellement, par le vice-président du conseil de préfecture ou un conseiller de préfecture délégué par le préfet. Le con-

seil de revision comprend, de plus, parmi ses membres, un conseiller de préfecture désigné par le préfet.

Telles sont, succinctement exposées, les règles d'organisation et de compétence actuellement en vigueur pour les conseils de préfecture. Essayons maintenant de dire à quelles critiques ces règles ont donné lieu, quelles modifications ont été proposées, et qui doivent être accueillies.

CHAPITRE II

Les critiques et les projets de réforme

L'organisation et les règles d'attribution que nous venons d'exposer ont été au cours du xix^e siècle et au début du xx^e, l'objet d'incessantes critiques et de nombreux projets de réforme.

SECTION I

Les critiques contre les conseils de préfecture

Il y a un certain nombre de critiques sur lesquelles tout le monde ou presque est d'accord.

La première est la situation médiocre faite aux fonctionnaires qui composent ces conseils. Les conseillers de préfecture n'ont pour la plupart aucun avenir. Fort peu d'entre eux parviennent à sortir du cadre dans lequel ils sont enfermés pour entrer dans l'administration. Ils n'ont d'autre part aucune stabilité, et leur traitement le plus fort est modique, leur

fonction est des plus honorables, mais des moins honorifiques. Les hommes de valeur, il y en a sans doute parmi les conseillers de préfecture, sont comme égarés dans cette situation infime.

Un autre motif de discrédit qui pèse assez légitimement sur les conseils de préfecture, réside dans leur inexpérience pour le jugement des affaires importantes qui peuvent leur être soumises. La plupart des procès qui se plaident devant le conseil de préfecture sont des protestations contre le rôle des contributions directes (1). En cette matière, les conseillers acquièrent vite une compétence suffisante à laquelle contribue d'ailleurs la collaboration du service des contributions. Mais en toute autre matière, la juridiction du conseil s'exerce en fait trop rarement, au moins dans le plus grand nombre des départements, puisque les conseillers se forment à l'exercice de leurs fonctions. Les médecins les plus instruits perdent l'habitude de diagnostiquer les maladies quand ils ne voient pas de malades. Les juges qui ne jugent qu'exceptionnellement risquent fort de juger médiocrement.

Une dernière raison d'imperfection des conseils

1. En 1895, par exemple, sur 306.027 affaires jugées par les conseils de préfecture, il y en avait 302.125 relatives aux contributions et taxes assimilées.

V. Tableaux publiés par la *Revue générale adm.*, 1896, II, p. 74.

vient de la confusion de leurs attributions et de leur subordination complète aux préfets. La superposition de la fonction active et de la fonction juridictionnelle est un vice contre lequel on ne saurait trop s'élever (1).

Telles sont les critiques qui sont quotidiennement, depuis près d'un siècle, adressées aux conseils de préfecture. Il y en a bien d'autres, que nous allons voir développées par chacun des auteurs des projets de réforme que nous allons analyser.

SECTION II

Historique des projets de réforme

Les différents projets de réforme qui ont été élaborés relativement aux conseils de préfecture sont aussi variés que nombreux. Les uns visent à la suppression de tous les tribunaux administratifs : les autres se contentent de supprimer le rouage inutile des conseils de préfecture. Quelques-uns modifient complètement les attributions de ces conseils, leur enlevant une partie de celles qu'ils ont actuellement, leur en attribuant de nouvelles ; quelques autres enfin se bornent à améliorer le recrutement et l'organisation de ces conseils, pensant avoir fait œuvre

1. Berthélemy. *Droit administratif*.

suffisante s'ils ont interdit au préfet l'entrée du conseil et s'ils ont relevé quelque peu le traitement des conseillers.

Peut-être après avoir classé dans ces quatre groupes les différents projets de réforme, pourrait-on étudier successivement chacun de ces groupes. Il nous a semblé préférable de nous attacher davantage à l'ordre chronologique. Sans doute l'énumération sera-t-elle un peu monotone ; du moins, en ressortira-t-il davantage une idée plus exacte de l'évolution des idées touchant la réforme des conseils de préfecture.

La juridiction administrative fut peu en faveur sous la Restauration. Elle n'avait pour elle ni les royalistes qui lui savaient mauvais gré de l'énergie avec laquelle elle défendait les droits des acquéreurs des biens nationaux, et les décisions prises à l'égard des émigrés par les autorités administratives de la République et de l'Empire, ni les libéraux qui trouvaient avec raison que le gouvernement pesait sur le conseil d'Etat pour l'empêcher de donner des autorisations de poursuite contre les fonctionnaires et abusait, contre les tribunaux judiciaires, de l'arme des conflits.

Le conseil d'Etat n'était même que très mollement défendu par les ministres qui, devenus responsables devant les Chambres, ne supportaient plus son contrôle avec le même esprit de soumission que les mi-

nistres de l'Empire. Ses attributions juridictionnelles, dont la légalité même était devenue contestable puisque la Charte de 1814 avait passé sous silence le conseil d'Etat, le défaut de publicité des audiences et l'absence de tout débat oral, le jugement des affaires contentieuses par une assemblée générale dont n'étaient exclus ni les ministres, ni les conseillers d'Etat en service extraordinaire, ni même les membres du conseil qui avaient participé dans les ministères à la préparation des décisions attaquées, les réserves qu'il y avait à faire sur la doctrine de la justice retenue, tous ces griefs n'étaient que trop réels et il n'est pas étonnant que, dans les dernières années du règne de Charles X, vers l'époque où, pour aller au plus pressé, le gouvernement préparait l'ordonnance sur les conflits qui est encore en vigueur (1^{er} juin 1828), la juridiction administrative ait passé par une crise sérieuse et que sa longévité ait pu paraître problématique. C'est pourquoi, dès 1818, M. de Cormenin demandait l'inamovibilité des membres des conseils de préfecture (1). En 1828, M. Macarel demandait la même réforme (2), mais M. de Broglie alla beaucoup plus loin.

Au mois de mars 1828, dans un article publié par

1. Dans son opuscule intitulé : *Du conseil d'Etat envisagé comme conseil et comme juridiction*.

2. Dans son *Traité des tribunaux administratifs*.

la *Revue française*, M. de Broglie demandait en principe et, sauf à rechercher les exceptions nécessaires, la suppression de la juridiction administrative. Mais, devenu ministre de l'Instruction publique et chargé en même temps de présider le conseil d'Etat, il ne persista pas dans cette intransigeance. Il se contenta de la nomination d'une commission qui rechercha tout d'abord s'il était possible de retirer à la juridiction administrative un certain nombre d'attributions, mais qui bientôt ne s'occupa plus que d'améliorations à réaliser dans l'organisation du conseil d'Etat. Quant aux conseils de préfecture, une commission nommée en 1831 vit qu'elle n'avait rien à faire jusqu'au vote de la loi sur le conseil d'Etat.

Bien des critiques, d'ailleurs, dirigées contre le conseil d'Etat ne les atteignaient pas : si les conseillers de préfecture, plus nombreux, plus faiblement rétribués que les conseillers d'Etat, ne pouvaient être choisis avec le même soin ni offrir en général la même garantie de savoir et d'expérience, du moins exerçaient-ils leur juridiction avec un pouvoir propre, au lieu de se borner, en théorie du moins, à préparer les décisions du souverain : ils n'avaient pas, d'autre part, à accorder ou à refuser des autorisations de poursuites contre les fonctionnaires et n'excitaient pas, par ce dangereux pouvoir, l'opinion contre eux : le concours administratif qu'ils prêtaient au préfet n'avait pas un caractère politique au même degré

que la participation du conseil d'Etat à des affaires d'un intérêt plus général.

La loi projetée sur le conseil d'Etat fut précédée des ordonnances du 2 février et du 12 mars 1831 et de celle du 18 septembre 1839. Les premières rendaient publiques les séances du conseil d'Etat délibérant au contentieux, admettaient les avocats des parties à présenter des observations orales et instituaient un ministère public, composé de 3 maîtres des requêtes chargés, dans toutes les affaires, de conclure à l'audience. L'ordonnance de 1839 contenait quelques dispositions nouvelles sur le jugement des affaires contentieuses. L'ensemble de ces mesures constituait une réforme des plus importantes et des plus heureuses. Elles expliquent pourquoi le calme se fit subitement, dès les premières années du gouvernement de juillet, sur les polémiques soulevées relativement à la suppression ou au maintien de la juridiction administrative, et comment quinze années se passèrent, jusqu'à la loi du 19 juillet 1845, sans que le parti qui était arrivé au pouvoir en 1830 et auquel appartenait le duc de Broglie, se soit autrement pressé de donner à ses réformes la consécration légale. La commission chargée de préparer le projet de loi sur le conseil d'Etat, après avoir été présidée par Benjamin Constant, le fut par le duc de Broglie lui-même, mais celui-ci cessa de maintenir le système

qu'il avait autrefois préconisé et se rallia au maintien de la juridiction administrative.

Ce que la loi du 19 juillet 1845 renferme de plus essentiel se trouvait déjà dans les ordonnances de 1831. Les Chambres ne poussèrent pas plus loin l'esprit de réforme. Le débat ne s'engagea avec vivacité que sur le principe de la justice retenue et le droit pour le gouvernement de modifier les décisions contentieuses du conseil d'Etat. La majorité de la Chambre des députés, se faisant un argument du principe de la responsabilité ministérielle, qui comportait une très grande liberté d'action, ne voulut pas répudier une vieille tradition monarchique et plutôt que d'émanciper cette juridiction, préféra conserver au roi ses prérogatives.

C'est dans ces circonstances (le principe du maintien de la juridiction administrative ayant été formellement consacré, que le duc de Broglie devenait, en 1846), président de la commission chargée d'élaborer le projet de loi sur le conseil de préfecture. Il ne s'agissait plus que d'adapter l'organisation de ces conseils à celle du conseil d'Etat et par des réformes de même nature, d'entourer le jugement des affaires qui leur sont confiées des mêmes garanties et des mêmes formes que l'on avait pu, pour la juridiction supérieure, emprunter aux tribunaux de l'ordre judiciaire. Cette tâche ne présentait rien de difficile et on peut croire

qu'elle eût été assez promptement menée à bien sans la Révolution de 1848.

Il ne fut pas question après cette révolution de supprimer la juridiction administrative. « La juridiction administrative, dit M. Laferrière, ne fut pas remise en question après la Révolution de 1848 (1). » M. Aucoc fait la même remarque : « Dans ce moment où les réformes les plus radicales étaient sinon adoptées, du moins proposées et soutenues avec vivacité, l'existence de la juridiction administrative ne fut pas sérieusement contestée (2). L'idée émise à l'assemblée constituante et exposée par Marrast : de créer un tribunal administratif par département et pour toute la France un tribunal supérieur, isolé et distinct du conseil d'Etat, ne tendait point en effet, à la suppression des tribunaux administratifs. En ce qui touche les conseils de préfecture, c'eût été les faire revivre sous un autre nom, et, loin de les amoindrir, c'était leur donner plus d'autorité. Cette proposition fut d'abord écartée par l'Assemblée nationale et quand elle fut reprise devant l'Assemblée législative, lors de la discussion qui précéda le vote de la loi du 3 mars 1849 sur le conseil d'Etat, elle n'eut pas un meilleur sort.

1. *Traité de la juridiction administrative*, I, liv. I, chap. IV.

2. Aucoc.

En 1851, les conseils de préfecture furent l'objet, au nom du conseil d'Etat, d'un rapport de M. Boulatignier qui exposait d'une manière approfondie les origines, le développement et le but de cette institution, et bientôt après au nom d'une commission de l'assemblée, d'un rapport de M. Larcy qui se montrait nettement favorable au maintien des conseils de préfecture. « Le principe d'une juridiction spéciale pour les questions administratives, disait ce dernier, est universellement accepté. On sent le besoin de voir ces matières si délicates qui touchent par tant de points aux intérêts généraux, réglées par des hommes en contact habituel avec l'administration, pénétrés de son esprit et se dégageant dans une certaine mesure, du point de vue de l'intérêt individuel et privé qui préside plus particulièrement aux décisions judiciaires. » Il ajoutait seulement que « le respect pour l'institution » était uni au désir de la voir reformée et perfectionnée et que, en admettant sa spécialité, on voudrait aussi qu'elle présentât les garanties de suffisante indépendance qui sont inhérentes à toute justice.

Le projet de loi sur les conseils de préfecture formait le livre IV^e d'un projet sur l'administration intérieure, rédigé par le conseil d'Etat. Il exigeait des membres de ces conseils, certaines conditions d'âge et d'aptitude et cherchait à assurer leur

indépendance, par une double disposition : la garantie de ne pouvoir être révoqué qu'après avoir été entendu par une commission placée auprès du ministre de l'Intérieur et la suppression de la présidence du préfet dans les affaires contentieuses. La publicité des séances, le débat oral, et l'institution d'un ministère public mettaient l'organisation des tribunaux administratifs du premier ressort en harmonie avec celle de la juridiction supérieure. Quelques règles de procédures suivaient, très insuffisantes, qui devaient être complétées par un règlement d'administration.

Adopté dans son ensemble par la commission de l'assemblée et modifié seulement sur quelques points d'une importance secondaire, le projet ne put venir en discussion avant les événements de 1851.

Les plus nécessaires de ces réformes (moins la suppression de la présidence du préfet) furent réalisées par le décret du 30 décembre 1862, et par la loi du 21 juin 1865. Pendant la durée du second Empire, il fut peu question de supprimer les conseils de préfecture. Cependant, au cours de la discussion de la loi de 1865, MM. Bethman et Picard proposèrent cette suppression. Mais leur amendement paraissait destiné à un échec si certain qu'ils le retirèrent eux-mêmes avant le vote.

La loi du 21 juin 1865, en soumettant le choix de conseillers de préfecture à des conditions d'âge et d'aptitude, et, de plus, en consacrant les réformes opérées par le décret du 30 décembre 1862, en promettant à bref délai un règlement d'administration publique, et, dans une période de cinq ans au plus, une loi sur la procédure, améliorait sensiblement l'institution de l'an VIII. Le Corps législatif la vota à une très grande majorité. Un amendement, non accepté par le gouvernement, avait même proposé d'étendre la compétence des conseils de préfecture à toutes les matières contentieuses administratives qui ne sont pas déferées à une autre autorité par une disposition expresse de la loi (1). Le gouvernement n'eut à faire quelques efforts que pour justifier le droit du préfet de venir présider le conseil de préfecture, et sa présence ne pouvait avoir pour effet, suivant lui, que de modérer le zèle des divers services, et dans un intérêt de bonne administration et de prudence politique, de faire pencher la balance du côté de l'équité plutôt que du côté du droit strict. Il semble que, dès ce moment, on eût pu céder sur ce point, puisque en fait, depuis 1865, les préfets ont cessé de présider les conseils de préfecture. L'avantage qu'il

1. Proposition faite aux Séances des 24 et 26 mai 1865.

y avait à leur retirer un droit dont ils n'usent pas, continua d'être signalé et le gouvernement laissa passer sans difficulté, au mois de mai 1870, une proposition de M. Josseau en ce sens, proposition qui fut votée par le Corps législatif, mais sur laquelle les événements qui amenèrent la chute de l'Empire ne laissèrent pas au Sénat le temps de se prononcer.

En 1871, les conseils de préfecture eurent à subir un assaut très rude. L'Assemblée nationale comptait dans son sein un très grand nombre de propriétaires ruraux qui venaient de passer près de vingt ans à combattre l'administration impériale et qui pensaient qu'on ne saurait trop affaiblir le fonctionnarisme.

C'est dans ce but et pour l'affaiblir au profit des influences locales que la loi du 16 avril 1871 venait de créer les commissions départementales, émanation permanente du conseil général et pouvoir rival du préfet. La suppression des conseils de préfecture et même du conseil d'Etat comme juridiction contentieuse paraissait rentrer dans ces vues, la commission de décentralisation était disposée à supprimer au moins les conseils de préfecture. Elle s'imagina de créer un courant d'opinion favorable en faisant adresser à tous les conseils généraux un questionnaire où l'on n'avait qu'à répondre « oui » à toute une série de questions sur l'opportunité de supprimer les conseils de préfecture et sur les moyens,

très simples en apparence, de répartir leurs attributions, tant administratives que contentieuses, entre d'autres autorités. Cette sorte de referendum n'obtint pas le succès que la commission espérait. Un très petit nombre de conseillers généraux répondirent affirmativement, quelques-uns se prononcèrent pour le maintien des conseils de préfecture ; les trois quarts négligèrent de fournir une réponse quelconque.

La commission n'attendit pas de connaître le résultat de cette consultation pour déposer son rapport. Ce rapport rédigé dans les premiers mois de 1872 par M. Amédée Lefèvre-Pontalis était une attaque poussée à fond contre la juridiction administrative. L'auteur en reprenait et développait les arguments déjà présentés en 1828 par M. de Broglie dans son article de la *Revue française*.

Une commission composée uniquement de fonctionnaires fut aussitôt nommée par le ministre de l'Intérieur, M. Lefranc, pour étudier les critiques formulées par M. Lefèvre-Pontalis, lui fournir quelques éléments de discussion ou, s'il y avait lieu, les bases de quelque projet de réforme. Cette commission déposa son rapport le 21 janvier 1873, et ce rapport fut imprimé pour être distribué au conseil d'Etat.

C'est pourquoi l'examen par le conseil d'Etat des propositions de la commission administrative fut d'abord ajourné, puis totalement oublié ; c'est pour-

quoi aussi les propositions de la commission de décentralisation administrative, dont M. Lefèvre-Pontalis était rapporteur, ne vinrent jamais en discussion.

Il s'écoula ensuite une dizaine d'années pendant lesquelles on n'entendit plus parler des conseils de préfecture si ce n'est à propos des lois qui augmentaient encore leur compétence comme celle relative à l'élection des maires et adjoints. Mais à partir de 1886, la floraison des projets a été certainement interrompue et il n'y eut pas de législature à qui n'aient été soumis plusieurs projets ou propositions tendant à la modification ou à la suppression des conseils de préfecture.

Mentionnons d'abord la proposition de M. Chevillon (Chambre des députés, séance du 15 décembre 1886) s'inspirant des idées de la commission de décentralisation de 1871, il aboutissait à la suppression pure et simple des tribunaux administratifs du premier degré et à l'attribution à la juridiction civile des affaires contentieuses qui leur étaient précédemment confiées.

L'année suivante, un autre député, M. Colfavru, proposait aussi la suppression des conseils de préfecture, mais seulement en tant que juridiction, il maintenait les conseillers de préfecture comme auxiliaires et agents du préfet avec la faculté pour celui-ci de leur déléguer les attributions de surveillance,

de contrôle et d'exécution conférées aux sous-préfets (1).

A son tour, le 25 juin 1887, le gouvernement présentait par l'organe du ministère de l'Intérieur, M. Fallières, un projet de loi modifiant la législation antérieure des conseils de préfecture. Le gouvernement, dans l'exposé des motifs, déclare d'abord se refuser à demander la suppression des conseils de préfecture. Il expose les raisons qui, d'après lui, imposent le maintien de cette institution. C'est, en premier lieu, le principe supérieur de la séparation des pouvoirs : « toutes les fois qu'un acte de la puissance publique est en jeu, il est impossible d'en abandonner l'examen et l'interprétation à l'autorité judiciaire, dont l'irresponsabilité est la condition essentielle, et qui pourrait être par son indépendance même, conduite à tenir en échec la volonté du gouvernement .» Ce sont ensuite des raisons d'ordre pratique, la spécialité du juge est utile pour des matières d'une nature particulière, dont les règles d'interprétation sont différentes de celles du droit civil, et qui exigent de la part de ceux qui les appliquent la connaissance des difficultés matérielles auxquelles les affaires publiques peuvent donner lieu. L'unité de la jurisprudence administrative offre aux parties un autre avantage : le conseil d'Etat est à la fois Cour de cassation

1. Chambre des députés, séance du 28 janvier 1887.

et tribunal d'appel, jugeant en fait aussi bien qu'en droit, il établit, pour toute la France, une unité de jurisprudence extrêmement efficace. La juridiction administrative offre enfin une dernière supériorité : la célérité de la procédure et le chiffre peu élevé des frais : l'instruction se fait par écrit, le plaideur est rarement obligé de se déplacer lui-même, le ministère de l'huissier et de l'avoué n'est pas nécessaire, etc...

Mais déclare M. Fallières, si le gouvernement croit devoir maintenir dans leurs lignes générales les limites des compétences tracées depuis la Révolution française entre la juridiction civile et la juridiction administrative, il reconnaît que certaines modifications peuvent être utilement apportées à l'organisation et même à la compétence des conseils de préfecture, il estime qu'il est possible de concentrer et de simplifier à la fois le fonctionnement de cette juridiction, d'élever le niveau du personnel qui la compose, de fortifier sa situation, d'augmenter son indépendance, de remettre aux juges de simple police un certain nombre de contraventions dont la répression ne met pas en question les limites du domaine public et de la propriété privée, de supprimer certains recours qui viennent, sans avantage pour les justiciables, surcharger les rôles du conseil d'Etat, enfin de réaliser à l'avenir une notable économie sur les dépenses du Trésor.

En conséquence, le gouvernement proposait les dis-

positions suivantes dont quelques-unes étaient relatives à l'organisation même des conseils de préfecture.

Le projet diminuait considérablement le nombre des conseillers de préfecture et constituait 22 tribunaux administratifs régionaux. Ce projet, comme nous le verrons bientôt, supprimait les attributions consultatives et individuelles des conseillers de préfecture ; il pensait pouvoir sans inconvénient, en diminuant le nombre des tribunaux, charger chacun d'eux d'un nombre plus considérable d'affaires contentieuses.

La composition de ces nouveaux tribunaux était d'ailleurs subordonnée au nombre probable d'affaires qu'ils auraient à juger annuellement. Le conseil de préfecture de la Seine comprendrait : 1 président, 9 conseillers, 4 suppléants et le commissaire du gouvernement ; les tribunaux qui auraient à juger annuellement 15.000 affaires ou davantage seraient composés de 1 président, 3 conseillers titulaires, 2 suppléants, 1 commissaire du gouvernement, les autres conseils auraient 1 président, 2 conseillers titulaires, 2 suppléants et 1 commissaire du gouvernement.

Le gouvernement répondait par avance aux reproches qu'on lui adresserait, d'éloigner la justice du justiciable : il rappelait qu'il s'agissait devant le conseil de préfecture, non d'affaires civiles nécessitant de

nombreux déplacements des parties en cause, mais uniquement de contestations administratives qui se jugent sur une instruction écrite, pour lesquelles aucun officier ministériel n'est mis en mouvement et que le plus souvent les parties ne se présentent pas elles-mêmes à l'audience.

La conséquence naturelle de la diminution des conseillers de préfecture devait être le relèvement du traitement des membres des nouveaux tribunaux, les présidents, conseillers et commissaires du gouvernement étaient divisés en deux classes : les traitements étaient aussi fixés : président 7 ou 8.000 francs, conseillers 5 ou 6.000 francs, commissaires du gouvernement 4 à 5.000 francs.

Par contre, les conditions de recrutement du personnel devenaient un peu plus sévères : à part les licenciés en droit, seuls pouvaient être nommés conseillers de préfecture, les préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, conseillers actuels de préfecture, chefs de division de préfecture ayant exercé leurs fonctions pendant une durée de cinq ans, de plus la moitié des vacances des conseillers et des commissaires du gouvernement étaient réservées aux conseillers suppléants.

Ainsi, suppression de la présidence du préfet, amélioration notable de recrutement, relèvement des traitements, diminution du nombre des conseillers de préfecture : telles étaient les réformes proposées

par le gouvernement relativement à l'organisation de ces tribunaux.

Voyons maintenant les réformes projetées touchant la compétence. Le projet Fallières attribuait au tribunal de simple police la connaissance d'un certain nombre de contraventions à la loi du 30 mai 1851 sur la police du roulage, dont la répression appartient au conseil de préfecture lorsqu'elles sont commises sur des routes dépendant de la grande voirie ou sur des chemins de grande communication. Ces contraventions sont relatives à la forme du moyeu des roues, à la forme des bandes, à la largeur des chargements, au nombre maximum des chevaux à atteler. La juridiction civile est déjà investie du droit de statuer sur un certain nombre de contraventions prévues par la loi du 30 mai 1851, et même sur celles qui viennent d'être indiquées quand elles sont commises sur des voies vicinales ou urbaines. Le projet Fallières attribuait à une seule et même juridiction (la juridiction ordinaire) la répression de toutes les contraventions prévues par la loi de 1851. Il proposait ensuite, dans le cas où, sur une demande en décharge en réduction de cote, le directeur des contributions directes avait reconnu le bien-fondé de la réclamation, d'attribuer au préfet le droit de modifier le rôle conformément à la demande des particuliers et à l'avis des services intéressés, c'est-à-dire qu'il supprimait l'obligation, imposée par la législation des

contributions directes, de soumettre au conseil de préfecture l'accord intervenu : il lui paraissait inutile de réunir ce tribunal pour lui demander une simple homologation (1).

Le projet proposait en troisième lieu, de donner aux conseils de préfecture le droit de statuer sans appel dans certain nombre d'affaires ; ainsi les nouveaux tribunaux devaient statuer en dernier ressort sur les demandes à fin d'inscription au rôle et en mutation de cote, sur les états de cotes indûment imposées présentées par les percepteurs, parce que ces affaires sont pour ainsi dire de simples affaires d'ordre. Ils auraient, de même, tranché sans appel le contentieux des élections municipales, l'impossibilité de cet appel aurait ainsi tiré aussi rapidement que possible les communes de l'incertitude où les recours en cette matière peuvent les tenir pendant si longtemps, de même, et pour des motifs analogues, la même disposition était proposée pour les élections des délégués sénatoriaux et pour les élections des conseillers prud'hommes. Enfin en matière de subventions réclamées aux industriels pour les dégradations commises aux chemins et en matière de demande en

1. Cette réforme a été réalisée et plus largement encore que ne le proposait M Fallières, puisque c'est le directeur des contributions directes qui prononce le dégrèvement demandé en vertu de la loi du 5 décembre 1897.

indemnité formée par les particuliers à l'occasion des dommages causés par l'exécution des travaux publics, parce que dans ces sortes d'affaires il s'agit surtout de vérifications matérielles et ce qui importe avant tout, c'est un prompt examen et une solution rapide, le gouvernement proposait de donner aux nouveaux tribunaux administratifs le droit de statuer en dernier ressort lorsque l'intérêt pécuniaire engagé dans le débat n'excéderait pas 1.500 francs.

La deuxième série des dispositions du projet de loi de 1887 était relative à la compétence non contentieuse du conseil de préfecture ; les attributions consultatives des conseils de préfecture et les attributions individuelles des conseillers étaient supprimées. Ceux-ci étaient remplacés dans les bureaux d'adjudications, les conseils de revision, etc., par les sous-préfets et en cas d'empêchement par le secrétaire général.

Ce projet de réforme fut, par décret du 13 mars 1888, soumis à l'examen du conseil d'État. Celui-ci se prononça contre la conception des tribunaux administratifs régionaux par un avis longuement motivé. Les reproches qu'il adressait au projet étaient de plusieurs sortes.

Il lui reprochait d'abord et surtout de briser la concordance existant entre le ressort des tribunaux administratifs du premier degré et les limites du département, qui est l'unité principale du territoire

de la République : il alléguait que la répartition des nouveaux tribunaux administratifs proposés ne répondait à aucune division naturelle ou administrative du territoire et que ces tribunaux perdraient leur caractère et seraient dépouillés d'une partie essentielle de leurs attributions ; que cette création entraînait la suppression des fonctions administratives attribuées aux conseils de préfecture, mais que cette suppression absolue ne pouvait avoir lieu sans apporter le trouble dans l'administration départementale, et sans faire disparaître des garanties assurées par le législateur ; que, notamment, les fonctions consultatives et de tutelle qui sont conformes à l'esprit de l'institution et qui résultent de nombreux textes de loi ne pourraient sans danger être abolies par voie indirecte.

La première critique que le conseil d'Etat adressait donc au projet Fallières est que ce projet n'était pas conforme aux principes mêmes de l'institution des conseils de préfecture. Il lui reprochait en outre, de ne constituer aucun avantage ni pour les particuliers ni pour l'administration. D'après le conseil d'Etat en effet, point n'aurait été besoin de réduire le nombre des conseils de préfecture pour améliorer le recrutement des conseillers, le petit nombre d'affaires jugées par ces conseils et qui sont frappées d'appel prouve qu'en somme les conseils de préfecture s'acquittent bien de leur mission, la réforme propo-

sée qui éloignerait le justiciable de ses juges, rendrait difficile, sinon impossible, la présence des parties à l'audience : le nombre des nouveaux tribunaux serait trop restreint, en égard au nombre considérable des affaires que chacun d'eux aurait à juger, ils risqueraient, par suite, de faire subir aux affaires dont ils seraient saisis des retards considérables, et seraient même dans l'impossibilité de statuer dans les délais fixés par la loi sur les protestations en matière électorale ; enfin rien ne justifiait aux yeux du conseil d'Etat la suppression du droit d'appel.

Le conseil d'Etat reprochait, ensuite, au projet du gouvernement de ne pouvoir être facilement mis en pratique, car il ne précisait aucune réforme de procédure, la procédure suivie dans les Conseils de préfecture départementaux ne pouvait que difficilement s'adapter aux tribunaux administratifs régionaux. Enfin il faisait remarquer que le projet, loin de réaliser une économie notable, pouvait au contraire aboutir à une augmentation de dépenses.

En conséquence, le conseil d'Etat émettait l'avis qu'il n'y avait pas lieu d'adopter le projet présenté par le gouvernement. Mais il reconnaissait, par contre, que certaines améliorations pouvaient être apportées tant à l'organisation qu'au fonctionnement des conseils de préfecture ; il émettait, par suite, l'avis qu'il y avait lieu de mettre à l'étude un autre

projet portant sur l'organisation et le fonctionnement de ces conseils.

Le conseil d'Etat rédigea lui-même sur le rapport de M. Chante-Grellet le projet de loi destiné ainsi à remplacer celui qu'il écartait. Il proposa de composer chaque conseil de préfecture (celui de la Seine excepté) d'un président, de deux titulaires et deux adjoints, ces derniers pouvant cumuler leurs fonctions avec celles d'avocat, d'avoué ou de notaire. Les révocations ne pouvaient plus être prononcées qu'après l'avis conforme d'une commission composée de conseillers d'Etat et de directeurs du ministère de l'Intérieur. Le préfet cessait de pouvoir présider le conseil. Le président recevait un traitement plus élevé que celui des conseillers, de telle sorte que ceux-ci pouvaient, par l'espoir de lui succéder, trouver avantage à persévérer dans cette carrière et ne plus considérer leur poste comme uniquement un stage donnant accès aux emplois de l'administration active.

L'année suivante, les Chambres adoptaient l'importante loi sur la procédure à suivre devant les conseils de préfecture, loi du 22 juillet 1889. Cette réforme, promise par la loi du 11 juin 1865 et soigneusement élaborée par le conseil d'Etat en 1870, sur le rapport de M. Ancoc, n'avait pu être soumise au Corps législatif avant la révolution du 4 septembre. L'insuffisance de quelques règles posées provi-

soirement par le décret du 11 juin 1865 n'avait pas cessé d'être signalée comme un des vices de l'organisation des conseils de préfecture. Le grief disparaissait en 1889. Grâce aux emprunts faits au travail accompli en 1870, introduction des instances, instruction écrite, débat oral, mesures d'instruction, procédure spéciale, référé administratif, constatations urgentes, formes et exécution des décisions, voies de recours, tout se trouvait désormais méthodiquement fixé dans la nouvelle loi, véritable code de procédure à l'usage des tribunaux administratifs du premier degré.

Après le vote de cette loi, le gouvernement jugea opportun d'appeler les Chambres à se prononcer sur le projet de loi que lui avait soumis, à lui-même, le conseil d'Etat. Le projet de loi déposé le 6 juin 1891 et signé de M. Constans ministre de l'Intérieur n'en était, sauf quelques modifications de détail, que la reproduction. « Ce projet, est-il dit dans l'exposé des motifs qui l'accompagne, maintient le principe de la juridiction administrative à deux degrés, et la concordance entre les ressorts et les départements sans laquelle le nom même du conseil de préfecture devait disparaître : il s'harmonise avec la législation en vigueur sans nécessiter un remaniement qui porterait sur un nombre de textes considérables. Il codifie certaines dispositions législatives et réglementaires, complétant ainsi l'œuvre inaugurée par

la loi du 22 juillet 1889 sur la procédure devant le conseil de préfecture, en ce qui concerne l'organisation et le fonctionnement de ces tribunaux. Il confirme et augmente les garanties que les justiciables ont le droit d'attendre d'une juridiction appelée à statuer sur de graves intérêts publics et une partie importante de la fortune privée. Enfin, il améliore la situation matérielle et morale de fonctionnaires dignes de toute la sollicitude des pouvoirs publics, tout en diminuant les charges de l'Etat. »

C'était reconnaître bien des avantages à une réforme bien modeste, mais peut-être les réformes les plus modestes sont-elles les plus utiles. La grande qualité du projet Constans était de supprimer la présidence du préfet et de créer un président titulaire du conseil de préfecture sans rien coûter au Trésor : car ce qu'il fallait dans chaque conseil de préfecture, ajouter au traitement d'un conseiller pour obtenir le traitement du président, était compensé par l'économie résultant de la suppression d'une place, dans les départements où il y avait 4 conseillers.

Ce projet fut l'objet d'un rapport favorable de M. Krantz (17 mars 1892) et il fut même voté par la Chambre des députés (22 novembre 1892). Mais le Sénat n'en a pas été saisi.

M. Barthou, à la législature suivante, est revenu à l'idée de M. Fallières, et, dans un projet qui n'a

pas eu de suite, a proposé de créer 17 conseils régionaux.

Mais l'initiative parlementaire est allée plus loin que le gouvernement. En 1899, M. Morlot, député, proposait de supprimer les conseils de préfecture.

Cette proposition était originale en ce sens qu'au lieu de s'attaquer, comme tous les auteurs des précédentes propositions à la suppression de la juridiction administrative elle-même, et de demander à la fois la suppression de tous les tribunaux administratifs, elle ne vise que les conseils de préfecture, et, tout en maintenant le principe d'une juridiction administrative distincte de la juridiction civile, elle attaque les tribunaux administratifs du premier ressort, dont elle demande la suppression.

M. Morlot, en effet, remarquait que la raison qu'on donne habituellement pour conserver les conseils de préfecture est que l'administration qui agit n'est pas l'administration qui juge, et il soutenait que cette raison, qui vaut pour des tribunaux procédant en vertu des principes généraux, perd singulièrement de sa force appliquée à des tribunaux de droit exceptionnel, comme les conseils de préfecture ; ceux-ci ne jugent que des affaires limitativement déterminées par la loi, à peu près sans caractères communs entre elles et qu'ils connaissent non par application d'un principe de droit, mais par une sorte de caprice du législateur.

Les autres raisons qu'on invoque généralement pour maintenir les conseils de préfecture, étaient aux yeux de M. Morlot, aussi entièrement dénuées de valeur. On parle, disait-il, de la nécessité d'une éducation spéciale pour les juges des conseils de préfecture ; mais il ne lui semblait pas que les conseils de préfecture jouissent d'une expérience particulière. Il croyait que les magistrats de l'ordre judiciaire offrent par les conditions de leur recrutement, les mêmes garanties que les conseillers de préfecture, il estimait aussi qu'on acquiert aussi promptement l'expérience des matières administratives dans les tribunaux ordinaires que dans les conseils de préfecture.

On a prétendu aussi, continuait M. Morlot, que la célérité de la procédure constituait une supériorité des tribunaux administratifs sur les tribunaux judiciaires. Cet avantage certain constitue un médiocre argument en faveur de l'existence des conseils de préfecture puisque rien n'empêche de rendre la procédure sommaire en usage devant eux également obligatoire devant les tribunaux. Ne peut-on pas faire remarquer du reste qu'en matière d'enregistrement la procédure judiciaire est au moins aussi simple que la plus simple des procédures administratives.

On peut en dire autant des frais du procès ; il suffirait pour n'avoir rien à regretter de rendre applicable aux actes concernant le contentieux adminis-

tratif devant la juridiction civile le tarif en usage devant les conseils de préfecture.

Ainsi, d'après M. Morlot, rien ne justifie le maintien des conseils de préfecture. Au moins, se demande-t-on, les affaires jugées par ces conseils sont-elles si nombreuses et si importantes qu'elles exigent, pour les trancher, un tribunal spécial?

Il n'en est rien, répond M. Morlot. Sans doute les statistiques indiquent bien qu'en 1895 les conseils de préfecture ont jugé 306.927 affaires contentieuses et 62.571 comptes. Mais cette statistique n'est qu'un trompe l'œil. Les comptes sont surtout vérifiés dans les bureaux de la préfecture et l'intervention du conseil se borne en général à une homologation du travail de ces bureaux, quand ce n'est pas à une simple signature donnée par un de ses membres. Quant aux 306.927 décisions contentieuses, il y en a 302.125 concernant les contributions directes sur lesquelles 296.576 ont été jugées sans observations de la part des parties. Ces 296.576 affaires représentent à peu près exclusivement l'homologation des solutions données par la direction départementale des contributions directes aux réclamations présentées par les contribuables ou les agents de l'administration. Il reste donc 5.549 affaires de contribution qui ont fait l'objet d'un véritable débat devant les conseils.

En dehors des questions de contributions directes,

ils ont examiné 4802 affaires dont 1720 contraventions. Sur ce nombre 2534 affaires dont 1403 contraventions ont été jugées sans observations, 2268 affaires au contraire dont 317 contraventions ont été tranchées à la suite d'observations présentées par les parties ou leurs mandataires.

En réunissant toutes les affaires qui ont fait l'objet d'un débat public, on constate que les conseils de préfecture ont rendu en 1895 exactement 8.083 décisions, dans les conditions des jugements prononcés par les tribunaux ordinaires, soit 90 affaires en moyenne par conseil de préfecture. On comprend ainsi comment le rôle de la plupart des conseils de préfecture ne suffit pas à alimenter une moyenne régulière d'une audience par semaine.

En réalité, ajoutait M. Morlot, les conseils de préfecture n'ont vraiment d'utilité que pour leurs membres. Encore cette affirmation est-elle peut-être excessive, si l'on considère que cette carrière constitue le plus souvent une impasse pour les jeunes gens qui s'y engagent.

Ne pouvant se justifier par aucune raison juridique ou pratique, l'institution des conseils de préfecture devrait donc disparaître. A qui, d'après M. Morlot, allaient être confiées les attributions de ces conseils ?

M. Morlot commençait par les attributions individuelles : le conseiller de préfecture qui fait partie du conseil de revision sera remplacé par un conseiller

général ou un chef de division délégué par le préfet. En cas d'absence du préfet, la suppléance légale serait confiée au secrétaire général ; d'autre part, le préfet pourrait déléguer ses pouvoirs pour l'expédition des affaires courantes soit à l'un des sous-préfets du département, soit à un membre du conseil général. En outre pour diminuer la besogne matérielle qui, après la suppression des conseils de préfecture, pourrait incomber au secrétaire général, le préfet serait autorisé à déléguer la signature à un chef de division. Enfin, quand la présence d'un conseiller de préfecture est prévue dans un bureau d'adjudication, il serait tout simple de le remplacer par un conseiller général ou un conseiller d'arrondissement.

Parmi les attributions administratives, M. Morlot distinguait deux catégories. Dans la première il rangeait l'autorisation de plaider et il proposait de supprimer la nécessité de cette autorisation, on sait que sur ce point ses vœux ont été presque entièrement comblés : dans la seconde, il classait toutes les autres attributions administratives ; il affirmait que, dans la pratique, la consultation du conseil de préfecture est illusoire ; l'avis donné par les conseils est purement facultatif pour le préfet et dans nombre de départements celui-ci se borne le plus souvent à faire contresigner par les conseillers une décision prise d'avance. Aussi, M. Morlot était-il persuadé qu'on pouvait sans le moindre dommage pour la bonne

gestion des affaires publiques supprimer cette formalité superflue : décider qu'en toutes ces matières le préfet statuerait seul, ce serait mettre d'accord la légalité avec la réalité.

Après avoir énuméré les attributions répressives des conseils de préfecture, M. Morlot indiquait la raison qui, suivant lui, avait motivé en cette matière la compétence du conseil : c'est une raison historique ; le législateur du 29 floréal an X aurait attribué au conseil de préfecture le contentieux répressif de la grande voirie, parce qu'il attendait de ce tribunal une plus grande fermeté que des tribunaux ordinaires : et s'il n'avait confié aux tribunaux administratifs que la garde de la grande voirie, c'est qu'en l'an X la petite voirie n'existait, pour ainsi dire, pas encore. M. Morlot faisait observer qu'il n'y a aucune raison de traiter avec plus de sévérité les contrevenants de la grande voirie que ceux de la petite ; que d'ailleurs il est très douteux que les conseils de préfecture soient plus sévères que les juges de simple police et il propose naturellement d'attribuer le contentieux des contraventions de grande voirie aux tribunaux répressifs ordinaires.

Restent les attributions de beaucoup les plus importantes des conseils de préfecture, les attributions contentieuses proprement dites. A qui M. Morlot les confiait-il ?

Quant au contentieux des contributions directes il

proposait de le confier aux tribunaux judiciaires. Suivant lui, en confiant aux directoires des départements « dont les conseils de préfecture ne sont que les pâles héritiers » le contentieux de l'impôt, la Constituante céda à des préoccupations du moment, inspirées par le souvenir des abus dont elle craignait le retour. Mais il remarque que les raisons qui déterminèrent la Constituante perdirent vite de leur valeur occasionnelle, puisque, au moment du rétablissement des impôts indirects (enregistrement, douanes, contributions indirectes), on ne pensa plus qu'il fût nécessaire de soustraire leur contentieux aux juges de droit commun. M. Morlot alléguait qu'il n'y a aucune raison de distinguer le contentieux des impôts directs de celui des impôts indirects, et il proposait de confier le premier comme le second aux tribunaux judiciaires.

En ce qui concerne le contentieux électoral, M. Morlot estimait que la seule juridiction légitimement compétente serait le conseil d'Etat ; mais, se rendant compte de l'impossibilité qu'il y aurait à charger cette juridiction du nombre considérable d'affaires électorales que jugent les conseils de préfecture, alléguant en outre qu'il y a intérêt d'ordre public à donner aux citoyens l'accès facile et prompt des tribunaux pour faire juger les protestations contre les élections, M. Morlot attribuait aux tribunaux civils

le contentieux électoral précédemment confié aux conseils de préfecture.

Pour les attributions relatives au domaine national, M. Morlot faisait observer qu'aucune matière administrative ne relève plus directement du droit civil, que ces questions de domanialité qui ne diffèrent des questions ordinaires de propriété que par la qualité du propriétaire en cause. Il remarquait que c'était pour une raison purement politique que, sous la révolution, l'on avait soustrait la connaissance de ces affaires aux tribunaux judiciaires, mais que, comme toutes les questions de propriété, les difficultés soulevées par les ventes domaniales devaient être logiquement jugées par les tribunaux ordinaires.

Dans une quatrième catégorie d'attributions contentieuses, M. Morlot rangeait les « réclamations contre les actes de l'administration, organe de la puissance publique », c'est-à-dire les réclamations des propriétaires contre la délimitation des zones forestières, les contestations sur les actes de l'autorité militaire relatifs aux places de guerre, les réclamations contre les arrêtés préfectoraux autorisant ou défendant les établissements dangereux, insalubres et incommodes, etc. S'agissant là d'actes de l'administration qui lèsent des intérêts particuliers, en l'absence de textes créant une compétence spéciale, celle-ci appartiendrait au conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative.

Dans une cinquième catégorie, M. Morlot rangeait toutes les autres attributions contentieuses des conseils de préfecture, à l'exception des comptes de gestion : cette catégorie était presque exclusivement composée des litiges soulevés par l'exécution des travaux publics. Ici, l'auteur de la proposition que nous examinons, n'indiquait point expressément de tribunaux à qui seraient dévolus ces litiges. Quelques-uns de ces litiges seraient désormais confiés aux tribunaux judiciaires, quelques autres aux tribunaux administratifs d'après la distinction suivante. Tous les procès soulevés devant le conseil de préfecture, disait M. Morlot, ont leurs sources soit dans un acte unilatéral de l'administration lésant un droit particulier, soit dans une obligation née d'un contrat, d'un quasi-contrat, d'un délit, d'un quasi-délit. Si donc les conseils de préfecture devaient disparaître, il suffirait de décider que les tribunaux judiciaires auraient à juger toutes les contestations, ayant leur origine dans une obligation civile, sans égard à ce que l'une des parties soit l'Etat, un département, une commune, un établissement public. Quant, au contraire, le litige aurait pour objet une réclamation contre un acte de l'administration, lésant un droit particulier, l'on appliquerait les principes généraux du contentieux administratif : un recours serait ouvert devant le supérieur hiérarchique de l'auteur de l'acte, jusques et y compris le ministre, puis en cas de refus de

celui-ci ou dans son silence, devant le conseil d'Etat au contentieux.

M. Morlot, enfin, s'occupait des attributions des conseils de préfecture comme juges des comptes ; il proposait de confier ces attributions à une commission permanente, qui comprendrait, sous la présidence du préfet ou du secrétaire général, les directeurs départementaux des contributions directes, de l'enregistrement, des contributions indirectes, ou leurs représentants et deux conseillers généraux élus annuellement par leurs collègues.

Telle est la proposition de M. Morlot ; il importait d'en donner une analyse quelque peu détaillée, car elle constitue réellement le type de toutes les propositions de suppression : elle est peut-être de toutes ces propositions, la mieux étudiée, la plus logique.

Cette proposition fut renvoyée à la commission de décentralisation, qui, après un examen approfondi, l'adopta, mais la fin de la législature la frappa de caducité.

En 1903, les attaques contre les conseils de préfecture ont été reprises : elles se sont manifestées sous la forme la plus vive, sous forme de demande de suppression. La suppression des conseils de préfecture a fait cette année-là, l'objet de 3 propositions de loi.

La première est de M. Flourens (1), elle tendait à

1. Séance du 19 janvier 1903.

confier au préfet seul les attributions qu'il exerce en conseil de préfecture, à donner au préfet, assisté d'une commission de 3 jurisconsultes, le soin de statuer sur les demandes en autorisation de plaider, à attribuer le contentieux des contraventions de grande voirie au tribunal de simple police, à transférer au tribunal civil le contentieux des ventes domaniales, des travaux publics et des élections, enfin à faire juger le contentieux des contributions directes par les juges de paix, sauf recours devant le conseil d'Etat.

La deuxième émanait de M. Grosjean (1). Celui-ci proposait de confier aux tribunaux civils les attributions contentieuses et électorales des conseils de préfecture et aux juges de paix leurs attributions répressives. Quant aux autres attributions des conseils de préfecture, c'est-à-dire les contestations relatives au domaine national, et celles qui n'ayant pas leur cause dans un contrat, un quasi-contrat, un délit, un quasi-délit, ont le caractère de simples réclamations contre un acte purement administratif, elles étaient directement déférées au conseil d'Etat.

La troisième, enfin, avait pour auteur M. Morlot (2); celle-ci reproduisit purement et simplement

1. Séance du 23 mars 1903.

2. Séance du 4 avril 1903.

les arguments et les dispositions qu'il avait développés dans son précédent projet.

Aucune de ces propositions ne fut discutée.

SECTION III

Le projet Clemenceau

En arrivant au pouvoir, M. Clemenceau constitua une grande commission chargée d'étudier dans l'administration départementale et communale, les réformes qui pourraient être réalisées pour rendre cette administration plus simple et plus rapide. L'attention de cette commission fut d'abord attirée par les conseils de préfecture. De ses études est sorti le projet de loi présenté à la Chambre par M. Clemenceau le 13 juillet 1908.

La caractéristique de ce projet, ce qui fait sa profonde originalité, est non point la suppression des conseils de préfecture, mais leur remplacement par un tribunal départemental à juge unique. L'unité du juge, telle est la marque et la disposition essentielle de ce projet.

Voici comment M. Clemenceau explique sa conception : il rappelle, d'abord, les critiques qui ont été adressées à l'organisation des conseils de préfecture, telle qu'elle résulte des textes, qui, depuis l'an VIII l'ont réglementée : on a notamment, dit-il,

jugé inadmissible l'attribution, à un même corps, de fonctions administratives et contentieuses ; on s'est élevé contre cette disposition de la loi qui attribuait au préfet la présidence du conseil, ce qui place ce tribunal, en quelque sorte, sous la dépendance d'un fonctionnaire qui, par la nature de ses fonctions, est souvent partie dans les procès soumis à la juridiction administrative ; on a même contesté le principe de l'institution en déclarant qu'il ne devait y avoir aucune confusion entre le droit de juger et celui d'administrer, le premier devant appartenir exclusivement au pouvoir judiciaire, le second à l'autorité administrative.

Mais le gouvernement ne pense pas qu'il y ait lieu d'envisager la suppression de la juridiction administrative qui est la conséquence même du principe de la séparation des pouvoirs : en matière de contentieux administratif, ce ne sont pas les intérêts des seuls particuliers qui sont en cause, le litige s'élève généralement entre les particuliers et l'Etat ou les établissements publics : la multiplicité des attributions conférées à la juridiction administrative et l'examen de matières dont les règles d'interprétation sont différentes de celles du droit privé, nécessitent la spécialité du juge ainsi que l'unité de jurisprudence ; enfin la procédure suivie devant la juridiction administrative est rapide et peu coûteuse.

Mais si cette juridiction ne lui paraît pas devoir être supprimée, le gouvernement estime cependant que l'institution des conseils de préfecture doit faire place à une nouvelle organisation de nature à donner aux juges du contentieux administratif plus d'indépendance en leur enlevant, avec la tutelle du préfet, toutes leurs attributions administratives.

De plus, la nécessité d'améliorer la situation des conseillers en augmentant leurs traitements, a conduit le gouvernement à rechercher le moyen d'opérer cette amélioration sans augmentation de crédit, tout en amenant le bon fonctionnement de l'institution transformée.

Aussi le gouvernement propose-t-il de créer un tribunal départemental à juge unique, cette unité du juge lui paraît s'accommoder aisément avec les tendances judiciaires actuelles : de plus, il estime qu'il n'y aurait aucun inconvénient à remettre le jugement à un seul magistrat présentant des garanties spéciales de stabilité et dont le recrutement serait assuré par un concours ; enfin, s'il résultait par hasard, quelques inconvénients de cette nouvelle organisation, ceux-ci seraient évités par le fait que le recours en conseil d'Etat étant ouvert dans presque tous les cas, il serait loisible à cette haute juridiction de reviser en fait et en droit les sentences rendues.

Quelles sont les nouvelles conditions exigées des candidats à la fonction de conseiller de préfecture ?

Il y a des conseillers de préfecture titulaires et des conseillers suppléants ; nul ne peut être nommé conseiller de préfecture suppléant s'il n'est âgé de vingt-cinq ans et s'il n'est licencié en droit, les nominations sont faites à la suite d'un concours. Nul ne peut être promu ou nommé conseiller de préfecture titulaire, s'il n'est âgé de trente ans et s'il ne compte au moins deux ans de services comme suppléant. Ces conditions sont exigées même des fonctionnaires de l'administration qui désirent permuer avec des conseillers de préfecture.

Plus sévère sur les conditions de recrutement, le projet de loi se montre plus large vis-à-vis des garanties contre les mesures disciplinaires. Dans tous les cas où il y aurait lieu d'appliquer la révocation, la rétrogradation de classe ou la mise en disponibilité d'office d'un conseiller de préfecture titulaire ou suppléant, le gouvernement doit prendre l'avis d'un conseil supérieur de la magistrature administrative. Ce conseil devant lequel l'intéressé devra être entendu ou avoir été dûment appelé, est composé d'un président de section au conseil d'Etat président, de 2 conseillers d'Etat, de 2 directeurs du ministère de l'Intérieur, d'un conseiller de préfecture de la Seine, d'un conseiller de préfecture de même grade et de même classe que le magistrat déféré. Sans doute le gouvernement n'est point tenu de suivre l'avis qui lui est ainsi donné par le conseil

supérieur ; mais c'est déjà une garantie importante de stabilité que cette consultation obligatoire par le gouvernement.

La situation des conseillers est donc sérieusement améliorée. Le fonctionnement du tribunal administratif qui remplace dans chaque département le conseil de préfecture est des plus simples.

Ce tribunal se compose d'un conseiller de préfecture juge unique ; du secrétaire général, commissaire du gouvernement et d'un secrétaire greffier choisi par le préfet parmi les employés de la préfecture. La composition du tribunal administratif de la Seine est naturellement plus compliquée, ce tribunal comprend 4 conseillers, dont 1 conseiller doyen, qui siègent et jugent séparément, 4 commissaires du gouvernement ; 1 secrétaire greffier en chef et des adjoints au secrétaire greffier en chef. De même, le tribunal administratif du Nord, par exception, est composé de 2 conseillers, qui siègent et jugent séparément et de 2 commissaires du gouvernement. L'unité de juge entraîne un inconvénient : un juge se trouve empêché pour une raison quelconque, la justice va-t-elle chômer ? Le projet de M. Clemenceau prévoit cet inconvénient et y obvie ; il crée des conseillers de préfecture suppléants qui sont chargés de suppléer, en cas de vacance d'emploi, d'absence ou d'empêchement, les conseillers de préfecture délégués pour siéger dans les différents départements.

Ces conseillers sont au nombre de 35 : le gouvernement a pensé que pour assurer les suppléances nécessaires et permettre le cas échéant, le doublement temporaire dans 84 départements (Seine et Nord exceptés). Ce nombre serait suffisant, soit à peu près un suppléant pour deux départements. Ils sont à la disposition du ministre de l'Intérieur, qui assigne à chacun d'eux sa résidence dans un chef-lieu de département autre que Paris, en tenant compte du nombre des affaires et de la commodité des communications. Le ministre, sur le vu des demandes des conseillers titulaires ou des préfets, répartit les suppléances nécessaires, et au besoin désigne un suppléant pour assurer temporairement une partie du service afin de décharger le titulaire et de hâter l'expédition des affaires.

Il n'y a point de commissaire du gouvernement suppléant, comment donc seront remplacés les secrétaires généraux, dans le cas de vacance d'emploi, d'absence ou d'empêchement ? En principe, les fonctions de commissaire du gouvernement près le tribunal administratif sont remplies par un des 35 conseillers de préfecture suppléants. Mais s'il n'y a pas de conseiller de préfecture suppléant, et lorsqu'il s'agit d'affaires courantes, un chef de division de la préfecture, désigné par le préfet, peut remplir ces fonctions.

On voit combien sont profondes les modifications

proposées par le projet de M. Clemenceau à l'organisation actuelle des conseillers de préfecture. Ceux-ci disparaissent et sont remplacés par des tribunaux administratifs départementaux, qui dotés d'une composition toute nouvelle, pourvus de magistrats recrutés au concours parmi des candidats présentant déjà de sérieuses garanties de capacité, fonctionnant d'une manière originale et indépendante du préfet, présentent une physionomie profondément différente de celle des conseils de préfecture actuels.

Mais, s'ils sont organisés différemment, les tribunaux administratifs ont à peu près les mêmes attributions que les conseils de préfecture.

Les attributions administratives de ces derniers ne leur sont pas toutes conférées. Les tribunaux administratifs, dit l'article 1 du projet, n'ont, en matière non contentieuse, aucune autre attribution que l'examen des demandes d'autorisation de plaider, dans le cas où ces autorisations sont exigées par les lois en vigueur. Par suite, le conseiller de préfecture que la loi du 26 mars 1905, sur le recrutement de l'armée appelait à siéger dans le conseil de revision, sera remplacé par un sous-préfet désigné par le ministre de l'Intérieur sur la proposition du préfet. Les autres attributions non contentieuses individuelles ou collectives des conseillers de préfecture sont purement et simplement supprimées. « Toutes les dispositions réglementaires ou autres qui appelaient

les conseillers de préfecture à siéger dans divers conseils et commissions ou à remplir à titre individuel certaines fonctions sont rapportées. »

Déchargés de toutes les attributions administratives des conseils de préfecture (sauf les autorisations de plaider très rares aujourd'hui), les tribunaux administratifs héritent intégralement des attributions contentieuses de ces conseils. Deux innovations cependant sont prévues.

L'une est relative aux litiges qui peuvent s'élever entre les entrepreneurs de travaux publics de l'Etat et l'administration concernant l'exécution des clauses de leurs marchés. On sait qu'un décret du 24 décembre 1907 a institué au ministère des Travaux publics un comité consultatif de règlements amiables des entreprises de travaux publics et des marchés de fourniture passés avec l'Etat. Le gouvernement s'est rendu compte que dans les grosses affaires où l'intervention de ce comité n'aurait pu amener une entente, la partie qui succomberait devant le tribunal administratif n'hésiterait pas à recourir au conseil d'Etat. Aussi pour abréger ces procès au cours desquels les intérêts moratoires absorbent des sommes considérables, le projet admet-il que les parties auront la faculté de porter, d'un commun accord, le différend devant le conseil d'Etat. Par l'effet de cette disposition, les tribunaux administratifs se trouveront probablement

débarrassés des affaires les plus grosses, les plus longues, les plus difficiles.

La seconde innovation est relative au jugement des comptes de gestions. Actuellement, ces comptes sont soumis directement par le comptable au conseil de préfecture. Le projet de loi propose de les faire préalablement vérifier par le secrétaire général et le sous-préfet selon l'arrondissement, avant de les soumettre au tribunal administratif. L'auteur du projet estime que, par suite de cet examen préalable, les tribunaux administratifs seront déchargés et leur action rendue plus efficace.

M. Clemenceau consacre tout un titre de son projet de loi à modifier la loi du 22 juillet 1889, de façon à mettre les dispositions de cette loi en harmonie avec l'organisation nouvelle. En même temps, il comble quelques lacunes de cette loi, en rectifiant sur certains points ce que la jurisprudence et l'usage ont consacré. Signalons, notamment, la réforme suivante ; actuellement la liquidation des frais et des honoraires des experts est faite par un arrêté du président du conseil de préfecture et cet arrêté est susceptible de recours devant le conseil de préfecture. Dans l'organisation nouvelle, ce recours disparaît naturellement, avec le conseil de préfecture lui-même. Aussi le projet de loi remplace-t-il ce recours par un recours direct devant le conseil d'Etat.

Tel est le dernier des projets de réforme des con-

seils de préfecture. Il présente des avantages considérables ; il améliore le recrutement des magistrats administratifs, il leur donne des garanties contre l'exercice des peines disciplinaires, il supprime la présidence du préfet, il enlève aux juges toutes leurs attributions d'administration active... Tel quel il fournira une excellente base de discussion. Est-il suffisant, ne doit-on pas ajouter à ces réformes d'organisation des réformes de compétence ? Ne pourrait-on même pas aller jusqu'à la suppression des conseils de préfecture ? C'est ce qu'il nous faut maintenant examiner.

CHAPITRE III

Les réformes possibles

Nous avons étudié les critiques, de sortes très différentes et souvent contradictoires, qui ont été adressées aux conseils de préfecture ; on a vu quelles réformes diverses ont été proposées : il s'agit maintenant de se demander, parmi les griefs qui ont été faits aux conseils de préfecture, lesquels nous paraissent justifiés, lesquels au contraire manquent de fondement ; il s'agit, en outre, parmi les réformes proposées, de rechercher lesquelles sont imposées par les défauts de la législation actuelle, lesquelles cadrent logiquement avec les principes généraux de notre droit public.

Dans cette recherche critique, nous nous écarterons de la méthode qui est ordinairement suivie dans tout exposé dogmatique ; nous nous demanderons, en premier lieu, s'il y a lieu ou non de souhaiter la suppression des conseils de préfecture, en second lieu, et au cas de la négative, nous nous demanderons quelles attributions doivent être confiées aux

conseils de préfecture, lesquelles doivent lui être enlevées : nous nous demanderons enfin, connaissant le rôle de ces conseils, quelle organisation peut le mieux répondre à l'accomplissement de leur mission.

SECTION I

De la suppression des conseils de préfecture

Nous avons vu que, parmi les projets qui tendent à la suppression des conseils de préfecture, deux groupes peuvent être établis : les uns veulent supprimer tous les tribunaux administratifs, la juridiction administrative elle-même, les autres s'attaquent spécialement aux conseils de préfecture et ils en demandent la suppression.

Il nous paraît, hors de doute, d'abord, qu'une juridiction administrative doive exister, en France.

C'est un principe dominant de notre droit public que celui de la séparation des autorités administratives et judiciaires. La loi des 16 et 24 août 1790 interdit aux juges « à peine de forfaiture, de troubler, de quelque manière que ce soit, les opérations des corps administratifs », la loi du 16 fructidor an III défend aux tribunaux de connaître des actes d'administration de quelque espèce qu'ils soient. Quoique ces textes ne parlent que de l'autorité judiciaire pour lui défendre d'empiéter sur l'au-

torité administrative, il est hors de doute que cette défense est réciproque et qu'il est également interdit à l'autorité administrative d'empiéter sur l'autorité judiciaire.

De ce principe, deux conséquences doivent être déduites : d'abord les tribunaux judiciaires ne peuvent pas juger les litiges soulevés par les actes de l'administration. Il existe en effet, une profonde différence entre les litiges qui s'élèvent entre particuliers et ceux qui naissent entre les particuliers et l'administration. Dans le cas de deux particuliers portant devant le tribunal une contestation qui les divise, ils émettent des prétentions contraires, le rôle du tribunal est de dire qui des deux, selon la loi, paraît avoir raison.

Quant au contraire un litige est soulevé par un ordre administratif, dont la légalité est contestée, ce ne sont plus deux individus s'opposant des droits respectifs et disputant sur l'existence, les conséquences et la mesure de ces droits. Le procès administratif ne nous montre pas deux parties ayant des droits respectifs, l'administration ne prétend pas exercer un droit opposable à l'administré ; ce n'est pas un droit qu'elle défend, c'est une fonction qu'elle remplit. De plus, dans le procès administratif, l'un des contestants est l'autorité elle-même. si l'autorité qui a donné l'ordre contre lequel on proteste doit s'en remettre à une autre autorité chargée de

dire si la protestation est légitime, celle-ci sera hiérarchiquement supérieure à celle-là : l'administration sera donc soumise à l'autorité judiciaire ; ce sont les tribunaux civils qui auront dans leurs mains l'administration du pays, ce sera la confusion des pouvoirs.

« Ce n'est pas au procès civil que ressemble le procès administratif, c'est plutôt à l'appel d'un jugement de juridiction répressive.

« L'administré qui refuse de s'incliner devant un commandement administratif et défère cet acte au conseil d'Etat agit semblablement au condamné qui refuse de s'incliner devant une décision de police correctionnelle et défère cette décision à la Cour. Or il est manifeste que l'appel s'exerce d'un organe inférieur à un organe supérieur ; la Cour est hiérarchiquement supérieure au tribunal. Mais l'autorité du tribunal est-elle, veut-on qu'elle soit hiérarchiquement supérieure à l'autorité administrative ? Cela ne saurait être, s'il y a quelque intérêt à ce que la séparation de ces deux autorités soit respectée.

« La comparaison qui vient d'être faite met en évidence l'exactitude de ce qui est avancé : c'est émettre un sophisme que dire : la justice administrative, c'est l'administration chargée de se juger elle-même. Il ne viendrait à l'esprit de personne de soutenir que la partie se juge elle-même parce qu'un organe judi-

ciaire est chargé de juger en appel ce qu'un organe judiciaire avait déjà jugé en première instance. Le tribunal dont la décision est frappée d'appel devient-il donc par ce fait « partie au procès » ? Il a cependant le même intérêt moral à voir la cause se décider conformément à l'opinion qu'il a préférée, que peut en avoir l'administration à voir la juridiction administrative approuver l'acte contre lequel on a protesté (1). »

On doit donc admettre que les tribunaux judiciaires ne peuvent pas connaître des litiges soulevés par les actes de l'administration ; c'est la première conséquence du principe de la séparation des pouvoirs.

Deuxièmement : des juridictions spéciales doivent être instituées pour examiner les difficultés nées de l'exécution de l'acte administratif.

Un administré proteste contre l'acte d'un préfet et se dit injustement lésé. Puisque sa protestation ne peut être accueillie par le tribunal civil, n'aurait-il donc aucun recours ? C'est évidemment inadmissible.

D'abord, un recours résulte pour lui du jeu même des institutions administratives, l'administration est une hiérarchie. Contre l'acte du subordonné, le recours au chef est toujours possible et contre la

1. Berthélemy. *Droit administratif*, 3^e partie, chap I.

décision du chef, le recours aux autorités de qui le chef dépend.

D'autre part, théoriquement du moins, l'absence même de recours, quand la hiérarchie administrative est épuisée, ne doit pas plus nous sembler anormale que l'absence de recours en matière civile, quand la hiérarchie des juridictions est épuisée. Ce qu'a dit le tribunal de première instance est présumé vrai quand la Cour refuse de réformer : pourquoi ce qu'arrête le préfet ne serait-il pas aussi bien présumé régulier quand le ministre refuse d'annuler ? les situations paraissent identiques.

Elles ne le sont pas, objecte-t-on, quand il s'agit de décisions successivement prises par les juridictions judiciaires, la chose qui doit être présumée vraie a été l'objet d'un examen approfondi, fait suivant certaines formes protectrices des droits de chacun, par des magistrats impartiaux et compétents ; il y a eu controverse, plaidoirie et dans ces conditions, on s'incline volontiers devant l'arrêt de la justice.

Cette objection n'infirme en rien le principe qu'il ne doit y avoir d'autres recours contre la décision de l'autorité administrative, que le recours à une autorité administrative d'une autorité supérieure. Elle est fondée, néanmoins, et c'est pour la faire tomber qu'il importe de donner, à ce recours devant l'autorité administrative, les mêmes garanties qu'on

a devant les tribunaux judiciaires. On en réduira déjà singulièrement la portée si auprès du chef de l'Etat, dernier échelon de la hiérarchie administrative, on établit un conseil indépendant, devant qui les réclamants feront défendre leurs protestations suivant une procédure déterminée admettant la contradiction. C'est toujours le chef de l'Etat, autorité administrative supérieure, qui décidera, mais il décidera après s'être éclairé de l'avis raisonné d'hommes compétents et impartiaux.

Telle était la forme ancienne de la juridiction administrative avant 1872 ; le conseil d'Etat n'était pas un tribunal au sens rigoureux du mot. L'autorité administrative supérieure tranchait seule les conflits soulevés par les actes des autorités inférieures : seulement pour donner aux administrés les garanties d'équité qu'ils sont en droit de réclamer, l'autorité administrative leur permettait de s'expliquer devant le conseil auprès duquel elle s'éclairait.

On peut faire un pas de plus et ériger en tribunal administratif ce donneur d'avis. C'est ce qui existe dans notre droit administratif. Ainsi se justifie la juridiction administrative (1).

Les principes de notre droit public exigent donc en France l'existence d'une juridiction administrative, on ne peut donc point s'appuyer sur l'inutilité ou

1. Berthélemy.

les vices de la juridiction administrative pour demander la suppression des conseils de préfecture.

Mais la juridiction administrative mise hors de cause, ne peut-on pas attaquer spécialement l'institution des conseils de préfecture et pour des raisons spéciales à cette juridiction en proposer la suppression ?

Examinons les arguments spécialement invoqués par les adversaires des conseils de préfecture.

Ils disent, en premier lieu, que ces tribunaux ne jugent que des affaires limitativement déterminées par la loi à peu près sans caractère commun et dont ils connaissent non par application d'un principe de droit, mais par une sorte de fantaisie du législateur.

Cet argument ne prouve rien contre l'existence même des conseils de préfecture : dire que le législateur au lieu de s'inspirer de principes juridiques et rationnels, a attribué aux conseils de préfecture une compétence hétérogène, ou s'est uniquement déterminé pour cette attribution, par des motifs de circonstance occasionnels, c'est faire le procès du législateur non point celui des conseils de préfecture.

On dit, en second lieu, que les conseillers de préfecture n'ont aucune capacité spéciale, qu'ils ne présentent aucune garantie d'impartialité, ni de savoir et que les juges civils jugeraient mieux qu'eux, ou au moins aussi bien, les litiges qui leur sont réservés.

Ici encore, cela ne prouve point que les conseils

de préfecture ne doivent point exister. Cette objection, certes de grande valeur, quand elle est dirigée contre l'organisation et le mode de recrutement de ces conseils, ne peut pas valablement être invoquée contre leur existence.

On reproche enfin et surtout aux conseils de préfecture leur inutilité. On se rappelle la statistique de M. Morlot. Celui-ci tirait de ses calculs cette conclusion que chaque conseil de préfecture ne jugeait pas, chaque année, plus de 90 véritables procès et qu'il était véritablement abusif de conserver une juridiction si peu occupée.

Au point de vue qui nous occupe ici, cet argument n'est pas plus probant que les précédents. Il démontre simplement que les juges sont trop nombreux, mais non point qu'ils ne doivent pas exister.

Ainsi donc, aucun argument de droit ni de fait ne peut être valablement invoqué en faveur de la suppression des conseils de préfecture. Beaucoup de critiques adressées à ces conseils sont exactes et fondées, mais c'est à tort qu'on tire d'elles cette conclusion que les conseils de préfecture doivent disparaître. On doit les maintenir. Mais doit-on leur conserver les mêmes attributions ? c'est la question à laquelle nous arrivons.

SECTION II

Les attributions des conseils de préfecture

On prétend qu'aucun principe n'a été suivi par le législateur quant au fur et à mesure des circonstances, il a attribué des compétences diverses aux conseils de préfecture. Demandons-nous cependant, s'il ne serait pas possible de puiser, dans les principes dominants de notre contentieux administratif, une règle précise, un critérium très net, suivant lequel nous pourrions procéder à une délimitation d'attribution entre le conseil de préfecture, les autres tribunaux administratifs et la juridiction civile.

On sait qu'il existe deux sortes de contentieux administratif, le contentieux administratif par nature et le contentieux administratif par détermination de la loi : que faut-il entendre par ces expressions ?

Ces expressions sont entièrement liées à la distinction fondamentale des actes d'autorité et des actes de gestion : les premiers sont ceux qui commandent ou interdisent quelque chose aux administrés ; les autres sont accomplis par les administrateurs en leur qualité de représentants des établissements publics (Berthélemy). Une ville, un hospice sont des personnes juridiques, ont un patrimoine et peuvent avoir l'occasion de vendre, d'acheter, de contrac-

ter. Ces contrats faits par les administrateurs sont semblables à ceux que font les tuteurs dans la gestion des biens de leurs pupilles : ils n'impliquent aucun degré de puissance publique. Ce n'est pas comme autorité que l'administration intervient : son indépendance n'y court aucun risque et n'a pas besoin d'y être sauvegardée.

Or, au point de vue de leur contentieux, la situation de ces actes est toute différente. « On ne doit pas considérer, dit M. Laferrière, comme échappant de plein droit à la compétence judiciaire, tout acte émané de l'administration, toute opération accomplie ou présentée par elle en vue d'un intérêt général, mais seulement les actes et les opérations qui se rattachent à l'exercice de la puissance publique et qui excèdent à ce titre, les facultés des citoyens. Ces facultés qui sont égales pour tous dans les rapports des individus entre eux, le sont aussi dans leurs rapports avec l'administration, lorsqu'elle fait en vue d'intérêts généraux ce qu'un simple citoyen pourrait faire en vue d'intérêts particuliers. Mais ces facultés ne sont plus égales entre les individus et l'administration, lorsque celle-ci exerce la puissance qui lui a été déléguée. Ce n'est plus alors le principe d'égalité qui domine, mais au contraire le principe d'autorité : droit de commandement d'un côté, devoir de soumission de l'autre. Les actes que l'administration accomplit en vertu de cette délga-

tion, les règles qu'elle édicte, les droits qu'elle confère, les injonctions et les interdictions qu'elle prononce portent l'empreinte d'un pouvoir propre : ce sont des actes de puissance publique, des actes administratifs dans le sens qu'on doit donner aux lois de 1790 et de l'an III. »

Ainsi donc en vertu des lois de 1790 et de l'an III, c'est-à-dire en vertu du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, seuls les actes d'autorité sont soustraits aux tribunaux civils et doivent être jugés par des tribunaux administratifs, ils appartiennent naturellement à la juridiction administrative ; leur contentieux est un contentieux administratif par nature.

Il n'en est pas de même des actes de gestion : ceux-ci doivent être jugés par les tribunaux judiciaires. Quelques-uns cependant des actes de gestion, peut-être les plus importants, et certainement les plus nombreux, sont expressément dévolus par la loi aux tribunaux administratifs : c'est le contentieux administratif par détermination de la loi.

Or, quelles raisons ont pu ainsi déterminer le législateur à faire échec au principe de la séparation des pouvoirs, à l'ordre logique des compétences, à attribuer aux tribunaux administratifs des procès qui logiquement devraient être dévolus aux tribunaux judiciaires ?

Ce sont, presque toujours, des raisons de circons-

tance, des motifs extra-juridiques pris dans la politique du moment, dans les nécessités gouvernementales de l'époque. Tantôt on se souvient d'abus de pouvoir particulièrement frappants des tribunaux judiciaires de l'ancien régime, et, pour éviter le retour de pareils abus, on attribue la compétence aux tribunaux administratifs nouvellement créés : tantôt, le gouvernement attache une importance politique spéciale au maintien de certaines opérations, au contentieux de certains actes et attend des tribunaux administratifs auxquels il les confie un esprit politique plus suivi ; tantôt il espère que les tribunaux administratifs seront, sous son impulsion, plus sévères que les tribunaux judiciaires pour certaines catégories de délits dont il leur confère pour ce motif la répression ; tantôt enfin, il se flatte que ces tribunaux seront, plus que les tribunaux judiciaires, ménagers de la fortune publique et d'une libéralité moins large envers les particuliers victimes de dommages causés par les services publics.

Est-il besoin de dire qu'aucune de ces raisons ne peut entrer en ligne de compte, être prise en considération dans un système juridique logiquement construit ? Confier certaines affaires aux tribunaux administratifs parce qu'on attend d'eux soit une bienveillance plus grande vis-à-vis de certains plaideurs, dans l'occurrence vis-à-vis de l'Etat, des départements ou des communes, soit une sévérité plus grande

envers d'autres plaideurs, dans l'occurrence vis-à-vis des particuliers, n'est-ce point contraire même à l'idée de justice ? Ainsi donc le contentieux administratif par détermination de la loi, s'il s'explique par des motifs historiques est, juridiquement parlant, inexplicable et inadmissible. Par suite, nous devons conclure que, dans tout projet de réforme touchant au partage des compétences, le contentieux seul des actes d'autorité, mais seul ce contentieux devra être dévolu aux tribunaux administratifs : que, par contre, le contentieux des actes de gestion, qui a été expressément attribué aux tribunaux administratifs, doit être confié aux tribunaux judiciaires.

Examinons, d'après ces principes, les attributions actuelles des conseillers de préfecture, demandons-nous lesquelles, parmi ces attributions, devraient leur être logiquement enlevées, demandons-nous aussi, si parmi les litiges que tranche actuellement l'autorité judiciaire quelques-uns n'auraient pas dû être confiés à la juridiction administrative.

Seul, avons-nous dit, le contentieux des actes de l'autorité doit appartenir à la juridiction administrative ; par suite le contentieux de tous les actes de gestion qui appartient actuellement aux conseils de préfecture, doit leur être enlevé. Quels sont ces actes ?

Citons en premier lieu, le contentieux des travaux publics. Sans doute, quand il ordonne l'exécution

d'un travail public, l'Etat agit dans un intérêt public, avec des moyens techniques, financiers, plus considérables que ceux d'un simple particulier, il n'en reste pas moins qu'il n'existe aucune différence notable entre l'exécution d'un travail public et celle d'un travail privé : la preuve en est la difficulté où se trouvent la doctrine et la jurisprudence de donner un critérium précis qui permette de distinguer ces deux sortes de travaux, surtout quand ils sont exécutés par une personne morale publique, le contentieux des travaux publics autant celui des marchés, que celui des dommages, que celui des servitudes d'utilité publique (études, extractions de matériaux, occupation temporaire) doit être exclusivement jugé par l'autorité judiciaire.

Objectera-t-on que ce transfert de compétence est particulièrement dangereux et qu'on risque ainsi d'entraver l'exécution des travaux publics ? Cette objection ne porte pas. De deux choses l'une, ou bien l'administration dans ses travaux publics, ne suit pas la procédure légale, excède ses pouvoirs « empiète sur les droits des particuliers, dans ce cas il est évident que l'autorité judiciaire protectrice des droits individuels, risque d'entraver l'œuvre de l'administration », mais c'est là un résultat souhaitable et une réforme qui aboutit ainsi à sauvegarder d'avantage les droits individuels ne peut qu'être encouragée, si l'administration agit conformément aux lois et

règlements, et se montre pleinement respectueuse des droits des administrés, elle ne donne prise à aucune critique. Croit-on que son œuvre sera plus entravée par l'autorité judiciaire que par les tribunaux administratifs ? D'ailleurs, il ne s'agit pas dans le transfert de compétence que nous proposons, de donner aux tribunaux judiciaires plus de pouvoir qu'aux conseils de préfecture. Actuellement, ceux-ci sauf de très rares exceptions, ne peuvent point dans la matière qui nous occupe annuler une décision administrative, ou ordonner à l'administration la destruction ou l'exécution d'un travail ; ils peuvent seulement arbitrer le dommage qui est le fait de l'entrepreneur ou des particuliers, de l'action et de la négligence de l'administration et accorder, en conséquence, une indemnité. C'est ce pouvoir seul que l'on propose de donner aux tribunaux judiciaires et l'on ne voit pas véritablement en quoi l'exécution des travaux publics pourrait être gênée par l'exercice de ce pouvoir.

Le contentieux des travaux publics doit donc être confié aux tribunaux judiciaires. Il en doit être de même du contentieux des ventes domaniales. On se rappelle pourquoi sous la Révolution et l'Empire, ce contentieux a été attribué aux directoires de départements et aux conseils de préfecture : ces raisons n'ont rien de juridique, et ne subsistent plus aujourd'hui.

Il est une troisième matière que nous proposons de soustraire aux conseils de préfecture, c'est le contentieux répressif. Pourquoi confier aux tribunaux administratifs le contentieux répressif de la grande voirie et aux tribunaux judiciaires celui de la petite voirie ? y a-t-il une raison qui démontre la nécessité absolue de protéger plus la grande voirie que la petite, celle-là a-t-elle besoin d'une protection plus efficace que celle-ci ? D'ailleurs est-il certain que les conseils de préfecture soient pour la grande voirie, des gardiens plus vigilants que les tribunaux judiciaires pour la petite ? En cette matière une unification complète de compétence s'impose, et cette unification doit être opérée au profit des tribunaux judiciaires.

Telles sont les attributions contentieuses qui nous paraissent devoir être enlevées aux conseils de préfecture. N'y a-t-il pas, par contre, des attributions actuellement conférées aux tribunaux judiciaires et qui rentreraient normalement, par nature, dans la compétence de la juridiction administrative ?

Il semble en premier lieu, que le contentieux des contributions indirectes doive être logiquement confié aux tribunaux administratifs. Des deux raisons pour lesquelles ce contentieux a été donné à l'autorité judiciaire, l'une n'existe plus aujourd'hui, l'autre manque de fondement.

On a dit, d'abord que, lorsque les contributions

indirectes qui avaient été supprimées par la Révolution, furent rétablies par le Directoire, le gouvernement, pour ne point trop s'aliéner les contribuables et pour leur offrir des garanties plus sérieuses contre le fisc, crut devoir attribuer aux tribunaux judiciaires le soin de trancher les difficultés que ferait naître la perception des nouvelles contributions.

On a dit, ensuite, que les contributions directes se levant à l'aide d'un rôle nominatif, acte d'autorité, il était juste de faire juger les litiges soulevés par ce rôle par les tribunaux administratifs ; mais que rien de semblable n'existait pour les contributions indirectes, qui sont perçues sur certaines opérations des contribuables ou sont le prix de certaines formalités, rien non plus n'imposait l'attribution de leur contentieux à ces mêmes tribunaux administratifs.

Mais il faut faire observer, en premier lieu, que nous supposons une nouvelle organisation de tribunaux administratifs telle qu'elle offre le maximum de garantie au contribuable, la première des raisons alléguées ne subsiste plus. Il faut faire observer, en second lieu, qu'aucune différence de nature n'existe entre le mode de perception des contributions directes et celui des contributions indirectes. Toutes les contributions publiques sont perçues au moyen de contraintes, de force exécutoire, variables certes, mais qui ont toutes ce caractère commun d'être un titre que l'Etat se décerne à lui-même et

qui oblige le particulier, s'il prétend être détaxé, à prendre les devants et à saisir la juridiction compétente de sa réclamation. Le rôle nominatif n'est qu'une contrainte, ou plus exactement, que l'acte qui précède l'émission d'une contrainte : ce n'est pas un acte d'autorité plus qu'une contrainte décernée en matière de douane, d'enregistrement, par exemple. Il nous paraît donc nécessaire qu'on attribue le contentieux de toutes les contributions, directes ou non, aux tribunaux administratifs.

Une seconde matière nous paraît devoir être confiée à ces tribunaux : c'est le contentieux des élections. Certes déjà la plupart des difficultés soulevées par les opérations électorales sont tranchées par les tribunaux administratifs. Mais pourquoi les élections aux tribunaux de commerce et aux conseils des prud'hommes appartiennent-elles aux tribunaux civils ? On ne peut point dire que l'opération électorale soit un acte de gestion, c'est, au premier chef, un acte d'autorité, c'est la source de toute-puissance publique, c'est une nomination de fonctionnaires d'un genre spécial ; on ne peut pas refuser à l'acte de nomination un caractère d'autorité : toutes les difficultés nées en matière électorale doivent donc appartenir aux tribunaux administratifs.

Une difficulté subsiste : nous avons limité et circonscrit le cercle des attributions de la juridiction administrative ; déterminé les matières dont le con-

contentieux doit lui être naturellement déféré. Mais comment seront réparties ces matières entre le conseil de préfecture et le conseil d'Etat? Allons-nous conserver la répartition qui existe maintenant, quitte à attacher au conseil de préfecture les deux nouvelles matières que nous demandons de confier à la juridiction administrative? Allons-nous, au contraire, adopter une règle générale, qui est pas actuellement en vigueur et d'après laquelle une nouvelle répartition doive être opérée?

On sait que présentement le conseil de préfecture est un tribunal d'attribution, qu'il ne juge que les matières qui lui ont été expressément dévolues par la loi, que le conseil d'Etat, au contraire, est le juge de droit commun de tout le contentieux administratif.

Il ne peut s'agir évidemment de faire du conseil de préfecture le juge de droit commun en matière administrative. Mais peut-être à l'exemple de ce qui existe aux colonies où le conseil du contentieux est le juge de droit commun du contentieux administratif colonial, pourrait-on décider que le conseil de préfecture, tout en restant juge d'attribution dans tous les procès où l'Etat est partie serait le juge de droit commun de tout le contentieux administratif départemental et communal.

Nous avons ainsi terminé l'étude des attributions contentieuses qui nous paraissent devoir rentrer

logiquement et naturellement dans la compétence des conseils de préfecture ; contribution publique, élection, contentieux administratif départemental et communal, telle nous paraît devoir être la compétence rationnelle des conseils de préfecture.

Restent les attributions administrative de ces conseils. Il ne peut pas être question de les maintenir. Non point il est vrai que l'objection qu'on fait habituellement à savoir que les conseillers de préfecture cumulent les fonctions de juge et celles d'administrateur, nous paraisse fondée. Leur rôle en matière administrative est tout à fait distinct de leur rôle en matière contentieuse, et, sauf peut-être quand il s'agit d'établissements classés où le conseil de préfecture peut être appelé à annuler ou à valider un arrêté préfectoral pris sur son propre avis, il ne statue jamais au contentieux que sur des difficultés qu'il n'a pas eu à connaître comme conseiller.

Mais les attributions administratives des conseils de préfecture doivent disparaître à cause de leur complète inutilité. La décision du préfet est toujours définitivement prise quand il consulte le conseil de préfecture : l'avis de celui-ci, n'est le plus souvent qu'une simple mention mise en marge de l'arrêté préfectoral par un commis du greffe. D'ailleurs, quel serait, le cas échéant, le poids d'un avis du conseil, défavorable à la décision du préfet ? Le conseiller de préfecture est trop petit personnage pour se per-

mettre de faire des observations au préfet : d'autre part, il manque le plus souvent d'éléments pour pouvoir donner un avis éclairé, une opinion fondée.

Quant aux attributions individuelles, elles consistent soit à figurer dans des commissions ou des conseils : tout sous préfet ou chef de division, peut également remplir cet office, soit signer par délégation du préfet : ici encore le préfet pourra déléguer sa signature à un chef de division ou à un sous-préfet.

Le conseil de préfecture ne doit donc garder que les attributions purement contentieuses que nous avons énumérées.

Quelle organisation nous paraîtra la plus propre à garantir aux particuliers et à l'Etat le maximum de garantie ? C'est la question qu'il nous reste à examiner.

SECTION III

De l'organisation des conseils de préfecture

On peut ranger en trois catégories les projets de réforme des conseils de préfecture relativement à l'organisation de ces conseils : il y a d'abord les projets, qui conservant à peu près telle qu'elle est actuellement cette organisation, se bornent à supprimer la présidence du préfet et améliorent quelque peu le recrutement des conseillers : tel le projet Cons-

tans ; il y a ensuite les projets qui veulent remplacer les conseils de préfecture par des tribunaux régionaux ; les partisans de ce système espèrent, grâce aux économies réalisées par la diminution du nombre des tribunaux administratifs de premier ressort, pouvoir relever le traitement des magistrats, se montrer plus sévères sur les conditions de leur recrutement et par suite pouvoir exiger d'eux des garanties plus sérieuses de capacité, tels les projets Fallières et Barthou : il y a enfin le système de M. Clemenceau, qui conserve un tribunal administratif par département, mais réduit à un seul juge la composition de chaque tribunal.

De ces trois systèmes lequel nous paraît préférable ? Il semble que le projet de M. Clemenceau doive rallier la majorité des suffrages.

L'idée originale et féconde de ce projet est l'unité du juge, cette idée ne peut être qu'approuvée. Certes, elle apparaît au premier abord, comme contraire aux principes généraux qui ont présidé à l'organisation de notre système judiciaire, la pluralité des juges est comme un axiome du droit public français depuis la Révolution. Il faut reconnaître aussi que le seul tribunal pour lequel on a dérogé à cet axiome, à savoir la justice de paix, donne quotidiennement lieu à de multiples critiques, à des attaques même qui sont au premier abord, beaucoup plus

propres à éloigner les esprits de l'idée de juge unique qu'à les en rapprocher.

Ce précédent ne nous convainc pas : si les juges de paix jugent parfois mal, cela tient, non point à ce qu'ils sont seuls, mais aux conditions peut-être trop faciles de leur recrutement.

Quant au principe de la pluralité des juges, il nous paraît présenter plus d'inconvénients que d'avantages, et oblige le gouvernement à donner un traitement dérisoire à ses magistrats, ce serait une erreur de croire que les garanties de savoir et d'impartialité qu'offre un tribunal augmentent à mesure que sont plus nombreux ses magistrats : c'est le président qui « fait le tribunal et c'est sa marque personnelle que reflètent les décisions rendues ». Sans aller jusqu'à réduire à rien le rôle des assesseurs, on peut néanmoins affirmer que leur influence est très faible : il vaudrait beaucoup mieux avoir un tribunal composé d'un seul juge, avec de forts appointements, seul responsable de ses décisions, très soigneusement recruté, qu'un tribunal comprenant trois ou cinq juges, médiocrement payés, rendant des jugements théoriquement impersonnels, et, à cause précisément de la modicité de leur traitement trop facilement recrutés.

En ce qui concerne spécialement les conseils de préfecture, les inconvénients de l'unité du juge, s'il y en a, sont complètement effacés par ce fait que ces

tribunaux ne statuent que rarement jamais en dernier ressort, que tous leurs arrêts peuvent presque toujours être revisés en fait comme en droit par le conseil d'Etat.

L'idée fondamentale du projet de M. Clemenceau doit donc être pleinement approuvée. En est-il de même des dispositions particulières de ce projet ?

La disposition relative au recrutement des conseillers de préfecture marque un progrès évident sur ce qui existe actuellement.

Désormais, le fait d'avoir rempli un certain nombre d'années une des nombreuses fonctions administratives prévues par la loi du 11 juin 1865 ne suffira plus pour rendre apte à remplir les fonctions de conseiller de préfecture. Pas davantage même ne suffira la licence en droit, il faudra subir un concours. Quoique ce mode de recrutement ne soit pas absolument parfait, il est encore celui qui présente le moins d'inconvénients : il y a tout lieu d'espérer qu'il fera surgir des magistrats administratifs d'une culture juridique supérieure à celle des conseillers actuels.

Par contre le projet de M. Clemenceau nous paraît insuffisant dans ses dispositions relatives à la discipline des conseillers de préfecture. Certes, la commission qu'il institue et la nécessité où il met le gouvernement de consulter cette commission avant toute mesure disciplinaire grave sont des mesures libérales qui ne peuvent qu'être bien accueillies ; mais elles sont singulièrement timides.

C'est la tendance générale de notre droit administratif moderne de « juridictionner » la peine disciplinaire : ce mot doit être expliqué sans qu'il soit tout à fait exact de comparer l'application d'une peine disciplinaire par l'autorité supérieure au prononcé d'un jugement répressif par un tribunal ; néanmoins, les garanties auxquelles ont droit les fonctionnaires vis-à-vis de leurs supérieurs sont analogues à celles dont jouissent les citoyens déférés à des tribunaux répressifs ; les uns et les autres ont droit, ou devraient avoir droit à ne pouvoir être punis que pour des faits expressément prévus par la loi, que par un tribunal présentant toute garantie nécessaire, que dans les formes protectrices du droit de défense. Le terme logique de cette évolution doit donc être la situation juridique suivante : les fonctionnaires ne peuvent être rétrogradés, suspendus, révoqués qu'à la suite d'une instruction contradictoire, et par le jugement d'un tribunal disciplinaire.

On comprend, certes, fort bien que certains fonctionnaires soient soustraits à ces règles, ce sont tous les fonctionnaires purement politiques, préfets, sous-préfets, secrétaires généraux, qui sont les représentants directs du gouvernement et qui par suite doivent être complètement dans sa main. Mais il n'en est pas de même des autres fonctionnaires, en ce qui concerne spécialement les conseillers de préfecture, que nous avons débarrassés de toute attribution

administrative et qui sont uniquement désormais chargés de rendre la justice : on ne pourrait qu'approuver toute disposition législative, qui en les préservant de l'arbitraire gouvernemental garantirait aux justiciables plus d'indépendance et plus d'impartialité.

M. Clémenceau n'a pas voulu donner aux magistrats administratifs les mêmes garanties qu'aux magistrats de l'ordre judiciaire et confier à un tribunal le soin de prononcer, par un jugement, les sanctions disciplinaires : mais au moins aurait-il dû proposer que ces sanctions, s'il tenait à ce qu'elles fussent prononcées par le gouvernement, ne puissent l'être que sur l'avis conforme de la commission qu'il instituait.

Quant aux dispositions relatives à l'organisation et au fonctionnement des nouveaux tribunaux, elles ne sont que la conséquence logique et forcée de l'idée qui a présidé à l'élaboration du projet, à savoir, l'unité du juge, et elles ne peuvent comme cette idée même, qu'être approuvées.

Tel qu'il est, le projet de M. Clemenceau, quoique imparfait en certains points spéciaux, est cependant susceptible de fournir une excellente base de discussion. A la vérité, il ne résout qu'un côté de la question, celui de l'organisation des tribunaux administratifs du premier ressort. Il ne s'occupe nullement du problème plus complexe mais moins urgent des

attributions de ces conseils. Peut-être est-il pratiquement plus prudent de sérier les questions, et sera-t-il temps de s'occuper de modifier la compétence quand on aura réorganisé les tribunaux. Pour être moins logique, cette méthode est très politique et il faut souhaiter que les Chambres fassent au projet de M. Clemenceau un sort plus heureux qu'à ceux qui l'ont précédé.

Vu : le président de la thèse,

BERTHÉLEMY

Vu : le Doyen,

LYON-CAEN

Vu, et permis d'imprimer

le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

STÉLIOGRAPHIE

Arbur. — Séparation des pouvoirs et séparation des fonctions.
1905.

Bequet. — Éléments de droit administratif. V. Département.

Canizares. — Traité élémentaire de droit administratif.

Durante. — La justice administrative.

Jacquelin. — Les principes fondamentaux du mouvement administratif.

Laferrère. — Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux.

Levallois. — De la proposition de suppression des conseils de préfecture par M. le député Morlot.

Lurieu. — Documents parlementaires. Les différents projets de suppression de nos conseils de préfecture et mentionnés au cours de la thèse.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
CHAPITRE I. — Organisation et compétence actuelle du conseil de préfecture.....	5
<i>Section I.</i> — Organisation des conseils de préfecture.....	5
<i>Section II.</i> — Attributions des conseils de préfecture.....	15
CHAPITRE II. — Les critiques et les projets de réforme.	41
<i>Section I.</i> — Les critiques contre les conseils de préfecture	41
<i>Section II.</i> — Historique des projets de réforme..	43
<i>Section III.</i> — Le projet Clemenceau.....	79
CHAPITRE III. — Les réformes possibles.....	89
<i>Section I.</i> — De la suppression des conseils de préfecture	90
<i>Section II.</i> — Les attributions des conseils de préfecture	98
<i>Section III.</i> — De l'organisation des conseils de préfecture	110

